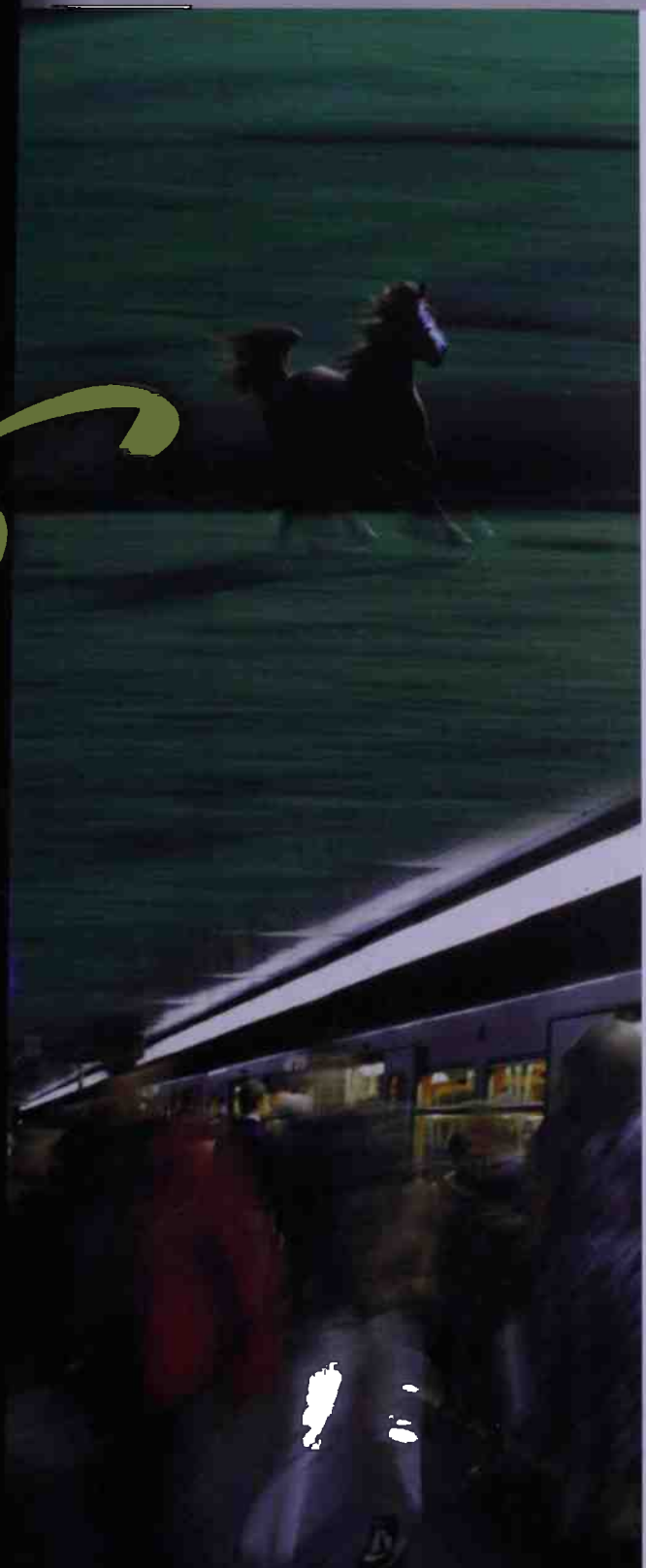
PERSONE & IMPRESE
ISTITUZIONI
QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA E GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETÀ
Anno XI numero 3 - 2002 - € 14,00

P&I



RIFORME ISTITUZIONALI
Sussidiarietà e titolo V della Costituzione

COMMUNITY FOUNDATION
L'esperienza americana e italiana

LAVORO
Servizi statali per l'impiego

NON PROFIT
Cooperazione sociale e qualità

con interventi di:

Riccardo Bellocchio

Giuseppe Calabrese

Amalia De Luigi

Marcello Fracanzani

Angelo Gasparre

Fabio Gazzano

Gian Paolo Gualaccini

Valerio Melandri

Vincenzo Putrignano

Lanfranco Senn

Giancarlo Sintoni

Laura Torsello

Massimo Tringali

CRISP

Portiamo la tua **Camera di Commercio**
al centro della **rete**.

Teniamo sempre aperta **una finestra**
sulle **vostre esigenze**.

Aggiorniamo in **tempo reale**
le informazioni sul **mondo dell'impresa**.

Lavoriamo per il **Sistema Italia**.

www.cameradicommercio.it
Navighiamo su Internet per far navigare l'Italia.

UNIONCAMERE

CAMERE DI COMMERCIO, IL SISTEMA PER CRESCERE.

PERSONE & IMPRESE ISTITUZIONI

Anno XI numero 3 - 2002 - Euro 14,00

QUADRIMESTRALE DI CULTURA ECONOMICA E GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETÀ

Persone Imprese & Istituzioni è curata dal
CRISP - Centro di Ricerche Interuniversitario
sui Servizi di Pubblica Utilità alla Persona
Università degli Studi di Milano - Bicocca

COMITATO SCIENTIFICO
Gilberto Antonelli, Tino Ballarino, Elio Borgonovi, Angelo Caloia, Clara Caselli, Lorenzo Caselli, Vittorio Coda, Alberto Cova, Paolo De Carli, Pier Paolo Donati, Carlo Filippini, Renzo Gubert, Francesco Lechi, Antonio Pagano, Pier Luigi Porta, Alberto Quadrio Curzio, Giovanna Rossi, Fabio Roversi Monaco, Carlo Secchi, Lanfranco Senn (Presidente), Giulio Vismara, Giovanni Zanetti, Giorgio Vittadini (Direttore scientifico CRISP).

COMITATO DI REDAZIONE
Elvio Ancona, Luca Antonini, Riccardo Bellocchio, Alberto Brugnoli, Giuseppe Calabrese, Clara Caselli, Raffaele Cattaneo, Natalino Dazzi, Paolo De Carli, Emanuele Forlani, Ottavio Lecis, Andrea Macchiavelli, Mario Maggioni, Giacomo Manara, Edoardo Margiotta, Luigi Mari, Giancarlo Rovati, Alberto Salsi, Alberto Sciumè, Lanfranco Senn, Giorgio Vittadini.

DIRETTORE RESPONSABILE
Simona Beretta

CONDIRETTORI
Emilio Colombo, Giuseppe Porro, Terry Torre

UMES EDIZIONI

via Botta, 19 - 20135 Milano
Tel. 338 2796763 - Fax 02 55192205
www.windpress.it/pii
e-mail: umes@ libero.it

Abbonamento Annuale
Italia € 35,00 - Estero € 53,00 - Sostenitore € 70,00
Numero arretrato: € 21,00
c/c Post. n. 57958209
Coord. banc.: ABI 05584 - CAB 01605 - c/c 46932

Reg. del Tribunale di Milano
N. 235 del marzo 1988

Stampa: Grafica Nizza - Collegno
Progetto grafico e Copertina: Pietro Casaluci
Elaborazione immagini e impaginazione: Studio Fiandra

Pubblicità: PM COMUNICATION
Via Milano, 51 - 00184 Roma
Tel. 06 4744013 - Fax 06 4817669

Illustrazioni tratte da cartoline americane
dei primi anni del '900

Prima edizione italiana
Dicembre 2002

ISSN-1591-2264

Hanno collaborato a questo numero:

RICCARDO BELLOCCHIO
Consulente del Lavoro

GIUSEPPE CALABRESE
Ceris – CNR

AMALIA DE LUIGI
Fondazione Einaudi

MARCELLO FRACANZANI
Università LUM "Jean Monnet" – Casamassima

ANGELO GASPARRE
Università di Genova

FABIO GAZZANO
Università di Genova

GIAN PAOLO GUALACCINI
Vice Presidente della Compagnia delle Opere e Consigliere del Cnel

VALERIO MELANDRI
Università di Bologna

VINCENZO PUTRIGNANO
Università di Macerata

LANFRANCO SENN
Università Bocconi

GIANCARLO SINTONI
Università di Genova

LAURA TORSELLO
Università di Ancona

MASSIMOTRINGALI
Università di Padova

Da cinquant'anni una grande rete al servizio della pesca.

Federcoopesca - Federazione Nazionale Cooperative della Pesca - è l'organizzazione della Confcooperative nel settore pesca e acquacoltura più diffusa nel Paese, associando oltre 300 cooperative, con circa 20.000 soci.

Costituita nel 1950, Federcoopesca esercita funzioni di assistenza, tutela e rappresentanza, impegnandosi a promuovere l'aggiornamento professionale dei soci e operando fattivamente per lo sviluppo delle imprese associate.

Federcoopesca il cui presidente è Massimo Coccia, aderisce al COGECA, Comitato Generale della Cooperazione Agricola dell'Unione Europea, con sede a Bruxelles, e partecipa inoltre al Comitato Consultivo della pesca e al Comitato di Dialogo Settoriale per i Problemi Sociali nella Pesca Marittima, impegnandosi attivamente a favore dell'emanazione di norme specifiche a tutela della pesca e dell'ambiente per l'Italia e il Mediterraneo.

Federcoopesca
è presente nelle
seguenti regioni:

FRIULI VENEZIA GIULIA
VENETO
EMILIA ROMAGNA
MARCHE
ABRUZZO
MOLISE
PUGLIA
CALABRIA
CAMPANIA
LAZIO
TOSCANA
LIGURIA
UMBRIA
SARDEGNA
SICILIA

FEDERCOOPESCA

Via de' Gigli d'Oro, 21 - 00186 Roma
Tel. 06/68.93.450 - Fax 06/68.93.766
www.federcoopesca.it
federcoopesca@federcoopesca.it

Pagina 636 di Mediavideo
(Canale5, Rete4, Italia1)

www.unica.sm

Sommario

Editoriale
di Lanfranco Senn 5

RIFORME ISTITUZIONALI

Un altro passo per una legge a favore del non profit
di Gian Paolo Gualaccini 8

La sussidiarietà nel processo di costruzione dell'unione europea
di Massimo Tringali 11

L'insidiosa sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione
di Marcello Fracanzan 21

COMMUNITY FOUNDATION

Le community foundations americane: sviluppo e potenzialità
di Valerio Melandri 28

La realtà italiana: le fondazioni delle comunità locali
di Valerio Melandri 38

LAVORO

Servizi statali per l'impiego e agenzie di mediazione
di Vincenzo Putrignano 56

NON PROFIT

Dal contracting out all'accreditamento nel campo dei servizi sociali
di Angelo Gasparre 70

Cooperazione sociale e qualità
di Giancarlo Sintoni 77

Il Consorzio Agorà
di Fabio Gazzano 85

NOTE E AGGIORNAMENTI

Osservatorio scuola
a cura del Settimanale Tempi 19

Osservatorio lavoro
a cura di Riccardo Bellocchio 50

La riforma degli ammortizzatori sociali
recensione a cura di Laura Torsello 66

Osservatorio Non Profit
A cura di Giuseppe Calabrese 76

La biblioteca della sussidiarietà
a cura di Amalia De Luigi 91

twin rm

Il **CIRSPE** è il Centro Studi e Ricerche di Federcoopesca, la Federazione nazionale delle cooperative della pesca di Confcooperative. La presenza di tecnici e ricercatori specializzati su tutto il territorio nazionale ha consolidato nel tempo un rapporto di proficua collaborazione con le imprese cooperative della pesca.
Il continuo scambio di informazioni permette di registrare la reale domanda di conoscenza degli operatori del settore. Il costante coinvolgimento delle imprese nell'identificazione e nella pianificazione dei progetti è del resto finalizzato sia al controllo della qualità del lavoro che al trasferimento ai produttori delle innovazioni tecnologiche.

RICERCA APPLICATA, PESCA, ACQUACOLTURA, AMBIENTE

- Analisi biologiche
- Analisi chimico-fisiche
- Analisi delle risorse
- Analisi di mercato
- Assistenza Tecnica
- Campagne sperimentali
- Commercializzazione
- Direzione aziendale
- Formazione
- Gestione lagunare
- Impatto ambientale (V.I.A.)
- Indagini socio-economiche
- Inquinamento
- Monitoraggio
- Piani di sviluppo
- Progettazione
- Studi di fattibilità
- Studi naturalistici
- Tecnologia della pesca
- Territorio e risorse
- Tutoraggio

CIRSPE
CENTRO ITALIANO RICERCHE E STUDI PER LA PESCA

via de' Gigli d'Oro, 21
00186 Roma
t. 06/68.69.400
t. 06/68.69.603
fax 06/68.75.184
www.cirspe.it
segreteria@cirspe.it

FEDERCOOPESCA

LAVORARE È FARE UN UOMO E AL TEMPO STESSO UNA COSA

DI LANFRANCO SENN

È con dolore immenso che questo numero della rivista si apre con l'annuncio della scomparsa di Marco Martini, Presidente dell'Associazione Umanesimo, Economia e Società, che nel 1991 diede vita alla rivista Persone, Imprese e Istituzioni.

Il dolore è consolato solo dal fatto che quello che Marco ci ha lasciato durerà per sempre. Ci è stato infatti, innanzitutto, maestro di vita. Nel corso dei molti anni passati insieme ci ha trasmesso un forte gusto per la cultura a cui ha sempre attribuito un grande valore perché, diceva "solo la dimensione culturale offre criteri di giudizio per affrontare consapevolmente la realtà". I giudizi culturali che esprimeva si accompagnavano sempre ad idee coraggiose. Non dava mai nulla per scontato e i luoghi comuni, anche quelli più consolidati e diffusi, lo infastidivano e cercava di rimetterli sempre in questione. Nei suoi giudizi era spesso provocatorio, talvolta al limite del paradossale; gli piaceva stupire con la brillantezza della sua intelligenza e un acume fuori dal comune. Si divertiva molto in questo: le risate che sapeva suscitare consentivano anche a riunioni impegnative di essere leggere e piacevoli. Aveva, nei confronti della realtà che affrontava negli incontri culturali, nelle sue attività professionali, nei suoi rapporti personali, un atteggiamento molto aperto. Quando a molti di noi sembrava di dover essere pessimisti di fronte alla piega che prendevano le cose sapeva sdrammatizzare e guardare alla realtà in posizione sempre costruttiva: quante volte è stato capace di far superare situazioni di impasse, che parevano insuperabili, grazie alla sua positiva creatività. Sapeva anche per questo cambiare idea, adeguandosi ad una realtà che spesso cambia e necessita di grande flessibilità per essere affrontata in modo nuovo e dinamico. Questa capacità di "leggere" i cambiamenti della realtà lo rendeva indiscutibilmente un leader: ci mostrava sempre le facce nuove dei problemi e ci ha instillato il desiderio di essere sempre innovativi e critici nell'affrontarli. Ma la sua leadership non era mai slegata da una grande e attenta capacità di ascoltare: era leader e seguace al tempo stesso e questo rifletteva profondamente la sua posizione religiosa. Aveva una grande consapevolezza che tutto è dato per un bene talvolta incomprensibile: la testimonianza più grande ce l'ha data nel troppo breve periodo della sua malattia, che ha vissuto combattendola senza mai rassegnarvisi, ma al tempo stesso accettandola come pochi sanno fare. Non era mai ideologico: le sue convinzioni non erano mai aprioristiche ma le verificava sempre criticamente alla luce della sua esperienza di vita. Diceva spesso che di fronte alle difficoltà di qualunque tipo - nella vita di lavoro, in quella famigliare, in quella sociale – l'unica via per risolverle era "cercare la verità", cioè il senso delle cose e non solo le soluzioni opportunisticamente più facili.

Nel suo impegno professionale e sociale ci ha sempre insegnato che qualunque compito va assunto con responsabilità: in Università, all'INAIL, all'ISTAT, nelle attività di ricerca non ha mai accettato incarichi che non lo vedessero interamente e personalmente responsabile. E' sua infatti la riscoperta di quella frase di Mounier, che ha ispirato per anni la rivista, secondo cui "lavorare è al tempo stesso fare un uomo e una cosa", sottolineando con questo che non si riesce a raggiungere nessun obiettivo nella vita se non giocandosi personalmente e responsabilmente con quello che si cerca di realizzare.

Marco era generoso in quel che faceva: metteva in comune il suo invidiabile sapere, frutto di una passione per la lettura che spesso ci stupiva per la ricchezza e la varietà dei suoi interessi; metteva in comune le sue esperienze più significative con gli amici a cui chiedeva consiglio e con cui si confrontava regolarmente; era

pronto e disponibile a cogliere l'invito di chi lo chiamava in tutta Italia a parlare delle sue esperienze di lavoro e di riflessione; era attento ai più giovani, non solo nell'adempiere ai suoi compiti didattici, ma anche a svolgere una funzione educativa di largo respiro.

Ci ha insegnato tutto questo ma non solo questo. Ci è stato anche maestro di pensiero. Non c'è quasi nessun contenuto di ciò che la rivista ha pubblicato in questi anni che non sia stato da lui almeno ispirato, con lui discusso e confrontato. Il suo campo di battaglia preferito era il lavoro, perché era quello in cui la sua visione antropologica e cristiana della vita gli permetteva di dare maggiore rilievo alla persona, cioè a quel soggetto umano che, assumendosi la responsabilità di creare valore e rapporti sociali, al tempo stesso esprime se stesso ma si fa anche carico dei bisogni della famiglia, dei suoi colleghi di lavoro e della società nel suo insieme. Vedeva nel "lavoro"- non solo quello professionale - la più grande opportunità che l'uomo ha di esprimere la sua libertà nel realizzare la sua vocazione di figlio di Dio. Del valore della libertà era un difensore accanito, e non perdeva occasione di ribadirlo ogniqualvolta parlava delle persone, delle imprese e delle istituzioni. Strenuo sostenitore del principio della sussidiarietà, vedeva nella sua corretta applicazione ispirata dalla Dottrina sociale della Chiesa il modo con cui alle persone e alle imprese è offerta la possibilità di esprimere tutta la propria libertà di iniziativa, tutta la creatività, tutta l'imprenditorialità di cui si è sempre potenzialmente capaci e che si deve essere messi nelle condizioni di poter esplicitare. Per poter essere più efficace nell'esprimere questo concetto era andato alla riscoperta del significato etimologico di alcuni termini divenuti nel tempo ambigui. Ci parlava di "intrapresa", invece che di impresa, per sottolineare la dimensione del lavoro che attiva tutta la sua iniziativa responsabile alla ricerca di soluzioni creative nel produrre beni, servizi e società. In questa sua innovazione culturale aveva anche rivalutato il concetto di "risorse", come qualcosa di "dato" che l'uomo ha il compito di scoprire e talvolta addirittura di inventare. Famosi sono i suoi esempi del silicio e del petrolio che rimangono semplici e inutili sostanze minerali di nessun valore finché l'uomo non le fa diventare risorse per lo sviluppo "inventandone" un uso specifico per trasformarli in microchips e in fonti di energia. Anche il concetto di mercato ha voluto riformulare rispetto al suo significato corrente e impoverito dalle teorie economiche prevalenti. Mercato non è il semplice libero gioco della domanda e dell'offerta, ma una vera e propria istituzione sociale, un'istituzione che deve essere costruita e regolamentata se non si vuole che diventi solo uno strumento di potere in mano di coloro che lo sanno determinare e controllare con più forza. Con un'immagine espressiva ispirata al mercato medioevale, Marco ci aveva abituato a pensare al mercato come a quella piazza cittadina delimitata da un lato dalla Chiesa, garante dell'etica dei comportamenti di venditori e compratori; e dall'altro dal Palazzo del Governo, garante dei pesi e delle misure soltanto accordandosi sui quali è possibile attuare scambi equi e capace di proteggere compratori e venditori dalle possibili scorribande sulla piazza di briganti e approfittatori.

Se dunque alla libera espressione delle persone, delle imprese e della società civile Marco dava rilievo prioritario, non per questo era un detrattore del ruolo dello Stato e delle istituzioni. Al contrario, richiamava alla necessità che a "più" società dovesse accompagnarsi uno Stato "più" equo e capace di garantire condizioni efficienti di giustizia e di solidarietà nella vita economica e sociale. Da qualche tempo si era impegnato anche a dar voce alle numerose forme "non profit" con cui la società cerca di rispondere ai numerosi bisogni non affrontabili con le formule tradizionali dell'impresa privata e dell'organizzazione pubblica dell'economia. Come statistico si era impegnato in un difficile compito di misurazione di questo fenomeno trascurato dalla contabilità nazionale ma testimone della vitalità con cui la società si fa carico creativamente di rispondere a bisogni veri e non inquadrabili in logiche di tipo "economicistico".

Una delle esperienze più sintetiche di tutto quanto Marco ci ha insegnato e testimoniato, in quel modo serio e divertito al tempo stesso che tanto ci faceva amare la sua compagnia, è stata la realizzazione, una decina d'anni or sono, di una Mostra didattica sull'economia che non a caso suggerì di chiamare "L'avventura economica", una descrizione dei fatti economici e dei suoi fondamenti tutt'altro che meccanica e deterministica, ma sempre caratterizzata dall'assunzione del rischio della responsabilità individuale e collettiva.

Tutto questo non è finito, caro Marco: te lo promettono i tuoi amici. Hai saputo mettere un seme eccezionale in ognuno di noi che ci impegniamo a fare fruttare come tu avresti sempre voluto che avvenisse.

RIFORME ISTITUZIONALI

La sezione riforme istituzionali di questo numero propone tre contributi interessanti e provocatori.

Il contributo di Gian Paolo Gualaccini analizza il disegno di legge delega in materia di **IMPRESA SOCIALE** recentemente dibattuto in sede di commissione giustizia della camera.

Il contributo di Massimo Tringali analizza il principio di sussidiarietà in chiave europea evidenziando come esso sia stato recepito dalla **NORMATIVA COMUNITARIA**.

Il contributo di Marcello Fracanzani mostra, con un semplice esempio le possibili insidie legate nella applicazione pratica, in sede amministrativa, del principio di sussidiarietà con effetti avversi sia per il cittadino che per gli **ENTI LOCALI**.

UN ALTRO PASSO PER UNA LEGGE A FAVORE DEL NON PROFIT

di Gian Paolo Gualaccini

Anno 1856: gli Stati Uniti definiscono per la prima volta i requisiti necessari per godere delle esenzioni fiscali previste per le organizzazioni non profit. Novembre 2002: alla Commissione Giustizia della Camera arriva il testo del disegno di legge delega in materia di impresa sociale approvato dal Consiglio dei Ministri dell'11 luglio scorso dopo aver superato il vaglio della conferenza Stato-Regioni.

Basterebbero queste due date per dare un'idea della rivoluzione culturale che il Ddl in discussione alla Camera porterà nel sistema economico nazionale. Finalmente anche in Italia al Terzo Settore – non profit verrà infatti riconosciuta una capacità produttiva in determinati settori di interesse pubblico.
Un riconoscimento che non è altro che una codificazione di una realtà che è sempre esistita. Tutto il Medioevo italiano, infatti, è la storia di entità pubbliche, non statali, nate dalla libera aggregazione di cittadini, per rispondere ai bisogni di assistenza, sanità, scuola, università, formazione. Da sempre esistono in Italia realtà private, fondate da privati, senza fini di lucro che operano slegate da qualsiasi iniziativa statale o da qualsiasi amministrazione pubblica.

Manca ancora una legge trasversale per tutti i settori del non profit.

Negli ultimi anni queste realtà non profit hanno progressivamente accresciuto la loro importanza all'interno del sistema del Welfare. Anzi, in molti casi lo stesso sistema, si è trovato a dover delegare al Terzo Settore – non profit, la produzione e l'erogazione di servizi alla persona.
Questa crescente importanza ha posto il problema di una definizione che superasse la rigida disciplina degli enti privati tracciata dal Codice Civile nel 1942 e ancora oggi valida.

Secondo il Libro I e il Libro V del Codice, infatti, gli enti privati si dividono in: associazioni con o senza personalità giuridica, fondazioni e comitati (senza fini di lucro e destinate al perseguimento di finalità etiche e/o ideali) e società lucrative e cooperative (funzionali, invece, alla produzione con finalità meramente lucrativa).
Gli enti non profit però, sfuggono a queste categorie rigide. Proprio per attenuare

questa discrasia a partire dagli anni '90 (con quasi 150 anni di ritardo rispetto agli Stati Uniti) il legislatore italiano ha avviato una serie di legislazioni speciali, nel tentativo di definire in maniera organica e compiuta il settore. Penso alla legge sulle organizzazioni non governative, a quella sul volontariato, alla legge sull'associazionismo di promozione sociale e a tutta una serie di iniziative legislative realizzate per regolamentare altrettanti segmenti del Terzo Settore – non profit. Tuttavia fino ad oggi è mancata una legge che, attraversando trasversalmente tutti i settori, fosse applicabile sia agli enti del Libro I che a quelli del Libro V del Codice Civile.

Una legge che assecondasse e riconoscesse quella spinta a costruire, propria dell'uomo, che nei secoli ha permesso la nascita del Cottolengo a Torino, della Misericordie in Toscana, del San Raffaele a Milano, delle Università nel Medioevo e di tante altre opere da tutti riconosciute come soggetti che svolgono servizi di pubblica utilità.

UN AIUTO A QUESTO TENTATIVO viene dal System of National Account (SNA), la carta degli statistici internazionali, che nel 1993 ha definito le istituzioni non profit come: "enti giuridici o sociali creati allo scopo di produrre beni o servizi il cui status non permette loro di essere fonte di reddito, profitto o altro guadagno finanziario per le unità che le costituiscono, controllano o finanziano".

Viene così a cadere la rigida distinzione contenuta nel Codice Civile. Le organizzazioni non lucrative, o meglio non profit, sono sì destinate al perseguimento di finalità etiche e/o ideali, ma questo non vieta loro di produrre, esattamente come le organizzazioni profit, beni e servizi di pubblica utilità. La differenza fra le due categorie semmai, sta nel fatto che il Terzo Settore – non profit non può distribuire utili ai suoi associati.

IL TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE in materia di impresa sociale in discussione presso la Commissione Giustizia della Camera recepisce perfettamente questa definizione dello SNA. All'articolo 1 si può infatti leggere che: "Sono Imprese Sociali le organizzazioni private senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica che esercitano in via stabile e principale attività di produzione e scambio di beni e prestazioni di servizi di utilità sociale, attraverso la quale realizzare finalità di interesse generale".

Il testo del disegno di legge in discussione recepisce la definizione di non profit del System of National Account.

Ma la parte veramente interessante è, a mio avviso, quella riguardante i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo nell'adottare, entro un anno dall'entrata in vigore del Ddl, uno o più decreti legislativi recanti una disciplina organica delle diverse forme dell'imprenditorialità sociale. Si legge infatti all'articolo 2 che il Governo dovrà impegnarsi a "declinare" il carattere sociale dell'impresa sulla base di 4 elementi. Innanzitutto stabilendo "le materie di particolare interesse in cui essa opera la prestazione di beni e servizi in favore di tutti i potenziali fruitori". (L'impresa sociale non profit rivolge la sua attività a tutti, la sua è un'azione pubblica).

In secondo luogo viene disposto il divieto assoluto per l'impresa sociale di "ridistribuire utili o quote di patrimonio sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, sia durante la vita dell'ente sia in caso di suo scioglimento o liquidazione". Contestualmente il disegno di legge obbliga l'impresa sociale a "reinvestire gli utili o avanzi di gestione per lo svolgimento dell'attività istituzionale o per l'incremento del patrimonio". E infine esclude la possibilità che "soggetti pubblici o imprese private con finalità lucrative possano detenere il controllo dell'ente".

CON L'APPROVAZIONE DI QUESTO TESTO, che noi ci auguriamo avvenga in tempi brevi, anche l'Italia, all'interno del processo di riorganizzazione del Welfare State, potrà finalmente contare su un non profit forte, capace di rispondere efficacemente ai bisogni crescenti dei cittadini. Non dovremo più fare i conti con l'equivoco tutto italiano che ha sempre identificato il Terzo Settore con il volontariato, considerandolo al più merite-

L'impresa sociale è a tutti gli effetti un soggetto imprenditoriale in grado di concorrere per l'offerta di servizi di pubblica utilità.

vole di qualche elemosina una tantum. L'impresa sociale è a tutti gli effetti un soggetto imprenditoriale in grado di concorrere con Stato e privato profit, all'interno di un sistema misto pubblico-privato, per l'offerta di servizi di pubblica utilità. Certo la definizione contenuta nel Ddl è solo un primo passo, che si affianca al riconoscimento della natura imprenditoriale del Terzo Settore – non profit avvenuta un anno fa quando 10 rappresentanti del mondo dell'associazionismo furono nominati all'interno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).
Perché l'impresa sociale cresca e si affermi, però, occorre pensare un sistema di vera sussidiarietà fiscale, che la legge purtroppo ancora non prevede. La nostra speranza è che il Governo che con lungimiranza si è mosso per veder riconosciuta la valenza e la forza del Terzo Settore, si muova anche in questa direzione.

La sussidiarietà nel processo di costruzione dell'Unione europea

Nota sulla convenzione europea

di Massimo Tringali

Il processo di integrazione europea, con la relativa creazione di istituzioni comunitarie, ha visto subito sorgere il problema della coesistenza di istanze autonome e sovrane all'interno di un progetto politico comune. Ora il problema dell'attribuzione delle competenze, e in particolare di come regolare i rapporti tra le istituzioni comunitarie e gli Stati nazionali, ha trovato una soluzione nel ricorso al principio di sussidiarietà.

Il trattato di Maastricht e il successivo protocollo di Amsterdam hanno consacrato la sussidiarietà a principio fondante dell'Unione europea. Più precisamente nel trattato di Maastricht la sussidiarietà trova una formulazione del tutto nuova, frutto di una geniale intuizione di Jacques Delors, capace di superare le resistenze inglesi e dei Länder tedeschi. Delors, infatti, ha saputo cogliere la specificità e l'originalità del processo di creazione e consolidamento dell'Unione europea, che non è un soggetto federale o confederale, come lo sono gli Stati Uniti d'America e la Confederazione elvetica, ma un fenomeno politico sconosciuto alla Storia.

Così l'introduzione del principio di sussidiarietà è servito a risolvere un problema in apparenza insolubile e che consisteva, come ha evidenziato Franco Pizzetti, nel "garantire un punto di equilibrio stabilmente definito fra esigenze contrapposte in un quadro che non poteva avere né i limiti della Confederazione tradizionale (nella quale per principio le competenze assegnate alla Confederazione non possono essere ampliate e non possono esistere interessi comuni al di fuori degli scopi stessi che caratterizzano la Confederazione) né le aperture proprie di un sistema federale (nel quale la Federazione è, implicitamente o esplicitamente riconosciuta comunque come il soggetto che indipendentemente dalla rigida ripartizione delle competenze, deve intervenire laddove siano in gioco gli interessi comuni)"[1].

Il trattato di Maastricht e il successivo protocollo di Amsterdam hanno consacrato la sussidiarietà a principio fondante dell'Unione europea.

Così per avviare il processo di integrazione politica del Vecchio continente è stato riesumato un principio che affonda le sue radici

nella dottrina classica del diritto naturale e in ispecie in san Tommaso d'Aquino, e che è al centro della dottrina sociale della Chiesa. Con tutte le critiche che possono essere mosse nei confronti del socialista Delors, rimane il fatto. Delors ha saputo individuare un grandioso punto di equilibrio per tenere insieme gli interessi degli Stati nazionali con il "sogno", a lungo coltivato, dei Padri Fondatori dell'Unione europea che, all'indomani della tragedia della II Guerra mondiale, hanno lavorato con passione per consegnare alle nuove generazioni pace, benessere, solidarietà e sviluppo nel Vecchio continente. Il processo di costruzione europea si fonda sulla consapevolezza dell'esistenza presso i popoli europei di una sorta di "complicità" che viene prima degli interessi particolari ed è più importante degli interessi nazionali medesimi. Si tratta del "bene comune" europeo. Il "bene comune" europeo tenta di concretizzarsi sul piano politico e giuridico ed è alla base dell'attuale processo di integrazione europea.

Il principio di sussidiarietà pone un punto fermo: il cittadino, nella sua dimensione singola e associata, protagonista del proprio destino.

Ora la consapevolezza di essere legati da un destino comune, fondato su di una medesima concezione dell'uomo, costituisce al tempo stesso la causa e la condizione del processo di integrazione politica e di una legislazione comune in Europa.

Tuttavia è molto difficile realizzare nei fatti un'unità politica e giuridica, perché i paesi europei sono molto diversi fra loro per le condizioni materiali in cui versano, in conseguenza, soprattutto, dei disastri apportati dal totalitarismo sovietico: questa è una delle sfide che ci attendono. L'Oriente e l'Occidente hanno le medesime radici culturali cristiane, ma vi è una profonda differenza nel livello di vita, tale da impedire al momento la costruzione della Grande Europa.

Il principio di sussidiarietà mina alla radice la teoria della sovranità degli Stati nazionali basata sul concetto di uomo come incapace di essere responsabile ed autonomo.

L'Unione europea è comunque una realtà che va consolidandosi sempre più. Essa nasce sulle ceneri della modernità, costituite dal socialismo e dal liberalismo individualistico che si sono affidati, sia pure in modo differente e con varianti non trascurabili, al culto della legalità e al concetto giuridico della sovranità.

SUSSIDIARIETÀ E SOVRANITÀ: crisi dello Stato provvidenza. Ora la portata deflagrante e rivoluzionaria dell'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento europeo consiste, attraverso l'introduzione del criterio della pluralità delle fonti normative, nel porre un punto fermo: il cittadino, nella sua dimensione singola e associata, protagonista del proprio destino. Il principio di sussidiarietà si trova agli antipodi della categoria giuridica della sovranità, e mina alle basi il culto della legalità su cui si è costruita la scienza giuridica moderna tra l'Ottocento e il Novecento, per la quale l'unica fonte del diritto è la volontà del sovrano, legibus solutus. È ormai assodata l'inadeguatezza del concetto di sovranità. L'ordinamento giuridico non può essere la risultante delle disposizioni statuite da uno Stato sovrano che impone ai cittadini, sudditi e non attori sociali, il proprio potere quale unico criterio ordinatore dei rapporti intersoggettivi. Ora il principio di sussidiarietà, come insegna Feliciano Benvenuti, comporta un "rovesciamento di prospettiva" perché impone di rintracciare "la base di tutto l'ordinamento nella libertà dei cittadini singoli o organizzati".

Il principio di sussidiarietà mina alla radice la teoria della sovranità degli Stati nazionali, che costituisce uno degli assi portanti delle geometrie politico-giuridiche moderne e che si è sviluppata sulla base di una concezione dell'uomo, secondo il detto di Hobbes, homo homini lupus, come incapace di essere responsabile ed autonomo. Lo Stato moderno ha preteso di essere la sola ed inesauribile fonte di ordine nelle relazioni intersoggettive a partire da una concezione del diritto, come il giuspositivismo, inteso quale raffinata, scientifica e neutrale tecnica del controllo sociale.

Conseguentemente lo Stato provvidenza è il principale avversario dello Stato sussidiario, poiché considera l'uomo, singolo e organizzato, come portatore di diritti-pretesa, incapace di bastare a se stesso, vale a dire di realizzarsi e di contribuire alla realizzazione del bene comune.

Ora proprio la crisi dello Stato sociale ha rimesso prepotentemente in gioco la nozione di sussidiarietà quale strumento valido per far fronte alle difficoltà della nostra società.

L'organizzazione sociale che si ispira al principio di sussidiarietà considera l'uomo come bisognoso e capace entro certi limiti di autonomia, di bastare a sé stesso e di realizzarsi. Ora la nozione di autonomia, intimamente legata a quella di sussidiarietà, rimanda ad una concezione antropologica per cui l'uomo è libero e responsabile insieme: non c'è autonomia senza libertà, ma non c'è autonomia, soprattutto, senza responsabilità.

Così il principio di sussidiarietà implica un'alternativa radicale rispetto al modo corrente d'intendere sia l'individuo che la società. La radicalità dell'alternativa risulta in tutta la sua evidenza se ci si rende conto che la richiesta di riportare "il più vicino possibile" ai singoli la decisione istituzionale non può non andare di pari passo con l'impegno di ciascuno di attuare, riprendendo Platone, la disposizione personale all'autodisciplina. Non si può, infatti, sostenere la funzione suppletiva ed ausiliaria dello Stato se non si riconosce preliminarmente che l'ordinamento economico e giuridico delle relazioni interpersonali inizia prima, sia temporalmente sia concettualmente dalla legislazione statale e dai vari poteri del mondo. Presupposto fondamentale dello Stato della sussidiarietà è l'affidarsi, per l'ordinamento economico e giuridico, prima che allo Stato, alle naturali forme dell'associazione interpersonale.

Ora nel XX secolo il principio di sussidiarietà rappresenta un punto di riferimento esplicito e ha alimentato continui dibattiti in alcuni paesi europei, come la Svizzera e la Germania (tranne durante il periodo hitleriano), mentre in altri paesi come la Francia esso è completamente ignorato. L'idea di sussidiarietà ha continuato a sopravvivere solo nei sistemi federalisti che valorizzano l'autonomia dell'individuo e dei gruppi sociali.

Il principio di sussidiarietà nell'integrazione europea. Ora nel processo di integrazione europea il principio di sussidiarietà è chiamato a giustificare e garantire l'autonomia dei gruppi fondatori e a ricordare che l'istanza superiore, la Comunità, è a loro servizio e non il contrario. Ma esso richiama anche l'attenzione sulle esigenze di un interesse generale comune che è la ragione principale che ha avviato il processo di integrazione europea. Tale principio non annulla l'istanza superiore, cioè la Comunità Europea, ma delimita le sue competenze, avendo come scopo il non perdere di vista né l'autonomia delle singole comunità, né l'interesse generale.

Ora, il principio di sussidiarietà è entrato prepotentemente sulla scena del diritto europeo con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992. Tale principio recepito nei Trattati europei introduce il criterio rivoluzionario della pluralità delle fonti normative, almeno nel campo degli interventi pubblici in economia, sulla base non di competenze astrattamente definite, vale a dire sulla base di competenze puramente formali, ma in funzione della adeguatezza effettiva e reale dell'intervento ai fini del conseguimento dell'obiettivo fissato. In altri termini, la competenza delle istituzioni pubbliche viene determinata in ragione della loro reale capacità di raggiungere gli obiettivi di rilevanza comune. Sicché l'istituzione "minore", ossia quella "più vicina al cittadino", risulta essere il titolare originario ed insindacabile dell'azione finché questa è adeguata al raggiungimento dell'obiettivo; in caso contrario, vale a dire nel caso della sua inadeguatezza, facendo leva sul principio della sussidiarietà, è chiamata ad intervenire l'istituzione "maggiore", ossia quella "più lontana dal cittadino", la cui competenza, quindi, è determinata unicamente dalla reale capacità di conseguire l'obiettivo meglio di quanto non fosse nelle possibilità della prima.

Il principio di sussidiarietà non annulla l'istanza superiore, (la Comunità Europea), ma delimita le sue competenze, avendo come scopo il non perdere di vista né l'autonomia delle singole comunità, né l'interesse generale.

Ora, la sussidiarietà costituisce il principio fondamentale dell'integrazione europea e del nuovo diritto comunitario. Come ha scritto Lucio Franzese commentando l'opera di F. Benvenuti. "[...] il diritto comune europeo, che sempre più va affermandosi

per effetto della integrazione fra i paesi dell'Unione, pare segnare il recupero del radicamento del diritto nella concretezza dei rapporti disciplinati, ricreandosi fra i principali Stati d'Europa una unità giuridica che supera i particolarismi legislativi dei singoli stati nazionali. Questo è possibile perché il diritto che promana dall'Unione non nasce da una volontà di potenza"[2]. Come sosteneva il Benvenuti, ciò a cui tende il diritto comune europeo "non è tanto di sostituire e quasi sopraffare gli Stati nazionali quanto di ottenere una parificazione delle posizioni giuridiche di tutti i cittadini europei, a qualunque Stato essi appartengano"[3], facendo leva, attraverso il principio di sussidiarietà, sulla capacità degli individui, singoli e associati, di autoregolarsi.

La sussidiarietà non deve essere limitata a delegare il centro di gestione del potere dallo Stato alle Regioni, Province e Comuni, secondo una logica meramente formale ed astratta.

Ora, il trattato di Maastricht rappresenta la Carta costituzionale di una comunità di diritto in cui gli Stati hanno rinunziato, almeno parzialmente, ai loro poteri sovrani in favore di ordini intergovernativi e in cui vi è l'efficacia diretta di tutta una serie di norme che si applicano ai cittadini di tali Stati nonché agli Stati stessi. Ma ciò non comporta affatto, come si sarebbe indotti a credere, l'adesione al modello federalista o ad un'unione di tipo federativo, dal momento che gli Stati dell'Unione non rinunciano in maniera totale e definitiva alla propria sovranità, specie in determinati settori particolarmente caratterizzanti la sovranità nazionale, come la Difesa. In questa prospettiva, come ha sostenuto Antonio La Pergola[4], la fase attuale del processo di integrazione europea sembra caratterizzata da una sorta di equilibrio instabile tra il profilo internazionale e il profilo federale, equilibrio di cui tuttavia proprio il riconoscimento di alcuni valori costituzionali comuni permette di prefigurare il superamento.

AD OGNI MODO SE È da considerarsi con favore il fatto che il principio della sussidiarietà sia stato accolto e recepito nei Trattati dell'Unione, occorre anche considerare con spirito critico il modo in cui viene recepito. La codificazione del principio a livello europeo ha dato origine ad un ampio dibattito sul significato e sulla rilevanza del medesimo. In particolare Francesco Gentile mette in guardia dal considerare, come si è soliti, la sussidiarietà alla stregua di un semplice principio di gestione burocratico-amministrativa del potere. Molti studiosi e molti politici hanno una visione, per così dire, ristretta e burocratica del principio in questione e della politica in generale. In particolare certi politici dalla chiara ispirazione statalista hanno creduto di difendere la sovranità degli Stati nazionali proprio facendo ricorso al principio della sussidiarietà. Infatti nel leggere la disposizione del Trattato di Maastricht, secondo la quale compito delle istituzioni è "garantire che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà" colgono un suggerimento teso ad ampliare il potere degli Enti locali minori nei confronti dello Stato. Essi interpretano alla lettera l'espressione "più vicino possibile ai cittadini". Così la sussidiarietà si concretizzerebbe semplicemente nel delegare il centro di gestione del potere dallo Stato alle Regioni, da queste alle Province e ai Comuni e via dicendo, vale a dire secondo una ripartizione delle competenze di tipo meramente formale ed astratto che prescinde dalla naturalezza e dalla concretezza dei rapporti e delle relazioni sociali. In questo modo si attuerebbe un più diretto e immediato controllo dell'amministrazione da parte dei cittadini e ciò costituirebbe una garanzia di migliore amministrazione e di maggiore efficienza dei servizi pubblici. Pertanto la sussidiarietà si tradurrebbe tout court nella moltiplicazione dei centri di potere: ci troveremmo di fronte ad una mostruosa matrioska. Ma, osserva F. Gentile, non è il "luogo" in cui la decisione viene presa a garantire per ciò stesso che tale decisone sia "vicina", ossia opportuna, utile e adeguata ai bisogni dei cittadini. Come ha scritto G. D'Agnolo "il livello più vicino al cittadino è il cittadino stesso"[5]. In altri termini occorre che la persona sia al centro e insieme protagonista della vita politica e sociale. Ciò è possibile unicamente se si riconosce il valore della dignità della persona umana.

Così per Gentile la sussidiarietà può costituire un valido strumento politico e giuridico per superare quella lontananza, da più parti denunciata, tra "paese legale" e "paese reale", tra la "vita delle istituzioni" e

la "vita dei cittadini", e che a livello europeo si traduce nella denuncia dell'esistenza di un "deficit democratico". Ed è proprio in questa direzione che si colloca la prospettiva tracciata dal Libro bianco su "La governance europea" adottato dalla Commissione europea il 25 luglio 2001 che, a partire dalla constatazione del deficit democratico delle istituzioni europee, mira al superamento della concezione di un sistema di governo europeo fondato unicamente sul rafforzamento delle istituzioni comunitarie e sull'applicazione del principio della sussidiarietà inteso quale mero criterio di ripartizione delle competenze, ossia come principio burocratico-amministrativo. In particolare il Libro bianco denuncia l'insufficienza dei soli principi di sussidiarietà verticale e di proporzionalità a sostenere lo sviluppo del futuro dell'Unione europea. Nel medesimo tempo suggerisce la strada dell'integrazione di quei principi attraverso direzioni diverse, tra cui quella del coinvolgimento della società civile "organizzata" nelle decisioni e nell'attuazione delle politiche comunitarie.

Bisogna però intendere la sussidiarietà come concetto radicato nella tradizione classica del diritto naturale, anche se tale vocabolo compare solo in epoca recente e deve la sua fortuna alla dottrina sociale della Chiesa cattolica. La sussidiarietà, da questo punto di vista, appartiene all'essenza dell'uomo nella misura in cui è la traduzione del valore dell'autonomia della persona. Allo stesso modo la nozione di sussidiarietà deve essere intesa come principio servente del bene comune. La piena affermazione della dignità della persona, infatti, può realizzarsi solo in una comunità impegnata nella ricerca in comune del bene. In questo senso la sussidiarietà viene colta nel suo essere principio di natura politica intesa quale intelligenza, ossia riconoscimento, del bene comune, bene che accomuna una molteplicità di soggetti diversi facendone una comunità. Per Gentile al fine di superare il distacco tra istituzioni e cittadini (diretta conseguenza del livellamento causato dallo statalismo centralizzatore) occorre concepire la sussidiarietà così come è stata definita dalla dottrina sociale della Chiesa.
Al fondo vi è una radicale alternativa nel modo di intendere la politica, l'intervento dello Stato e l'ordinamento giuridico che vede la contrapposizione insanabile tra due concezioni politiche che rimandano a due ed inconciliabili visioni antropologiche. Il diverso modo di concepire la politica e l'intervento dello Stato può essere ben espresso in base alla contrapposizione delle due espressioni metaforiche, quella dell'assorbire e quella dell'aiutare, mediante le quali la dottrina sociale della Chiesa rappresenta tale contrapposizione. Scrive il Gentile:
"L'una, quella dell'assorbire, significativa dell'idea di dominio, di controllo, al limite di riduzione del personale al tipico. L'altra, quella dell'aiutare, significativa dell'idea di sostegno, di incremento, al limite d'integrazione, nel senso della piena realizzazione del personale nel sociale"[6].

L'assorbire implica l'idea di politica come dominio, come controllo degli individui che, si crede, vivono nell'anarchia più totale dello stato di natura. E rappresenta altresì la concezione positivistica e statalista dell'ordinamento giuridico, secondo la quale l'intervento dello Stato è teso ad "ordinare" la vita degli individui, assorbendo le loro volontà particolari nella volontà generale del Leviatano, o altrimenti detto della volontà della maggioranza che nella sua fragilità e vaghezza corre il rischio di sfociare nella tirannide della maggioranza, come d'altronde la storia ci testimonia. L'aiutare richiama, invece, l'idea di politica come sostegno agli individui e alle società naturali particolari, al fine della piena realizzazione della persona nella società. In questo senso sarà possibile teorizzare il carattere suppletivo ed ausiliario dello Stato, ma alla condizione che si riconosca che le radici delle relazioni interpersonali sono da rinvenire nella natura stessa dell'uomo e nella sua autonomia che contraddice il dogma hobbesiano dell'homo homini lupus. Così si coglie la valenza che Gentile attribuisce al principio di sussidiarietà quale via nuova del diritto naturale, o pedagogia del diritto naturale. Argomenta Gentile:
"Che infatti si può sostenere la funzione suppletiva ed ausiliaria del diritto legale, cioè del diritto sancito mediante la legge, espressione della volontà sovrana dello Stato, solo se si riconosce preventivamente

Al fine di superare il distacco tra istituzioni e cittadini occorre concepire la sussidiarietà così come è stata definita dalla dottrina sociale della Chiesa.

che l'ordinamento giuridico delle relazioni interpersonali comincia prima ed indipendentemente dalla legislazione statale. Ma per sostenere che l'ordinamento giuridico delle relazioni interpersonali precede la legislazione pubblica è necessario riconoscere preventivamente come esso proceda dalla disposizione naturale dell'uomo, di ciascun uomo, all'autonomia. [...] Sull'argomento il Maestro [Platone] tornerà nelle Leggi, il dialogo in cui si tratta specificamente dell'ordinamento giuridico della comunità, per affermare testualmente che dalla 'vittoria su se stessi, fra tutte la suprema e la più bellà dipende ogni ordinamento delle relazioni umane, 'nella casa, come nel borgo o nello Stato. Proprio così, nella sequenza 'casa, borgo, Stato. Quasi la prefigurazione dell'ordinamento giuridico concepito nello spirito della sussidiarietà: a far leva sull'autonomia dei singoli ed esplicantesi, successivamente per integrazione, attraverso il diritto domestico, il diritto comune e il diritto legale. Secondo la naturale concatenazione delle cose"[7].

Occorre accogliere una prospettiva che implichi un impegno personale e il riconoscimento del valore dei corpi intermedi tra l'individuo e lo Stato.

Ora solo accogliendo tale prospettiva, che implica un impegno personale e il riconoscimento del valore dei corpi intermedi tra l'individuo (che non è una sorta di monade, come pretendono i giuspositivisti) e lo Stato, sarà possibile superare lo iato tra le istituzioni e la società. Infatti a superare il divario tra "paese reale" e "paese legale", e a gettare così le fondamenta di una nuova realtà politica e sociale è chiamato (e chi altrimenti?) l'uomo nelle sue relazioni umane che lo definiscono senza ingabbiarlo, non l'Istituzione.

Siamo così ricondotti all'assunto iniziale del nostro discorso: l'autonomia personale, indissolubilmente legata al concetto di responsabilità, quale principio essenziale della libertà politica, e non solo di quella. Non sarà certo la libertà, peraltro puramente formale, di partecipare ai processi politici dell'integrazione europea a salvaguardare e rinnovare la civiltà occidentale, ma il rispetto sostanziale delle sfere di competenza e dell'azione degli individui e delle società naturali particolari. Il dibattito intorno alla Convenzione europea, e in generale al modello di Unione che si vuole realizzare, vede ormai accentuarsi sempre più la contrapposizione tra i sostenitori della sovranità statale e i partigiani della sussidiarietà. Per i primi l'Europa deve fondarsi su istituzioni forti e sovranazionali, e la politica deve cedere il passo alla tecnocrazia. In questo modo le istituzioni europee avranno la possibilità di governare dall'alto i processi politici e sociali e saranno in grado di affrontare i problemi delle fasce più deboli della società. Viceversa per i cultori della sussidiarietà il destino politico dei popoli europei dipende, facendo leva sul concetto della sussidiarietà, da loro stessi, dalla capacità di farsi carico del proprio destino. In breve, per i primi il processo di costruzione europea deve iniziare dal tetto, per i secondi dal basso. Per i primi l'Unione è un nuovo Super Stato. Per gli altri una federazione di popoli. La sfida si pone in questi termini. Sarà la Storia a giudicare chi avrà ragione. Certo, un'altra occasione per l'Europa non capiterà più.

Come può avvenire la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà?

Il problema della costituzionalizzazione del principio. Un aspetto controverso dell'idea di sussidiarietà è il carattere giuridico del principio di sussidiarietà. Per i suoi "sostenitori" la sussidiarietà ha un carattere giuridico dal momento che si basa sull'esistenza del diritto naturale che nel diritto positivo ha trovato più di una concretizzazione, in ragione della possibilità di una sua applicazione in tutti i campi della vita sociale. Viceversa per i suoi detrattori, la sussidiarietà non è un principio giuridico generalmente applicabile, bensì un principio politico. Pertanto la sua applicazione comporta necessariamente una valutazione politica, dunque soggettiva ed ideologica, dell'interesse generale, delle capacità degli attori sociali, delle situazioni di insufficienza e così via. A questo proposito ci pare di estremo interesse l'osservazione di Angelo Rinella, che pur riconoscendo la valenza teorica del principio della sussidiarietà e il suo radicamento nella tradizione del diritto naturale, sostiene che "ad un principio di sussidiarietà teoreticamente unitario corrisponde, sul piano dogmatico, una pluralità di estrinsecazioni della sussidiarietà che si esprime nelle diverse disposizioni che traducono quel principio in norme di diritto positivo"[8]. In altri termini il

principio di sussidiarietà può essere tradotto in più norme giuridiche che interpretano diversamente e adattano il principio al campo di applicazione specifico. Rinella coglie una soglia di demarcazione tra "la sussidiarietà teoreticamente intesa e le sussidiarietà dogmaticamente intese". Si tocca così il problema della costituzionalizzazione del principio.

Chantal Millon-Delsol invoca la costituzionalizzazione del principio[9] al fine di porre un freno all'evoluzione di forme di Stato assistenziale: questa è in fondo la ragione principale che spinge a costituzionalizzare il principio di sussidiarietà. Gli individui abituati allo Stato provvidenza tendono infatti a riversare le proprie responsabilità sullo Stato che così acquisisce sempre più competenze. Da questo punto di vista la costituzionalizzazione del principio dovrebbe invertire la perversa tendenza alla deresponsabilizzazione. Ma l'idea della sussidiarietà, con tutte le implicazioni teoretiche e antropologiche che abbiamo esposto, può trovare accezioni positive suscettibili di essere accolte nei testi giuridici?

Il problema è in primo luogo come – quomodo – può avvenire la costituzionalizzazione di un principio di tal natura. Il concetto di sussidiarietà sembra ribellarsi ad una sua traduzione in norma di diritto positivo. Formalizzare il principio comporta il rischio di cadere in molteplici e talvolta opposte interpretazioni, fino al punto di snaturare il concetto della sussidiarietà. È ciò che succede in Italia dopo la modifica del Titolo V della Costituzione e l'introduzione della parola sussidiarietà (intesa anche come sussidiarietà orizzontale) nell'art. 118 della Costituzione. Ma come abbiamo visto, la stessa enunciazione dell'art. 3B del Trattato di Maastricht, da tutti considerata una traduzione giuridica puntuale del principio, è suscettibile di interpretazioni assai differenti, se non opposte.

Al contrario si possono trovare in diversi testi costituzionali norme giuridiche chiaramente ispirate, o che possono essere lette come ispirate, al principio di sussidiarietà. Così pur non essendo formulato, il principio deve ritenersi recepito dal costituente con riferimento alla materia disciplinata. A questo proposito è interessante notare come la Costituzione italiana sia stata letta alla luce del principio di sussidiarietà da F. Benvenuti. Il raffinato giurista veneziano ha sostenuto che "seppur non nominandolo, l'art. 5 della Costituzione lo sottintenderebbe" là dove recita che "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali", alle esigenze delle quali "adegua i principi e i metodi della sua legislazione". Più in generale per Benvenuti la sussidiarietà, postulando la capacità dei singoli di autoregolarsi, lasciando alla legge soltanto un valore ausiliario, di sostegno all'azione individuale, ha ispirato i primi quattro articoli della nostra Costituzione, soprattutto il terzo.

Da ciò risulta che il principio di sussidiarietà è piuttosto principio ispiratore che norma suscettibile di una puntuale applicazione. Quando ciò avviene si corre il rischio di disperdere la poderosa valenza teoretica del concetto che si trova agli antipodi della moderna scienza giuridica fondata sul culto della legalità e della categoria giuridica della sovranità (categorie sepolte con l'11 settembre), e si creano le condizioni del cosiddetto deficit democratico che è denunciato, come abbiamo visto, dal Libro bianco della Commissione europea. Così i membri della Convenzione europea, nel pensare alle modalità operative con cui si dovranno governare oltre cinquecento milioni di europei, sono chiamati a superare il dibattito confuso che a volte c'è stato nell'ultimo decennio intorno al principio della sussidiarietà, e a non "far dire" alla parola sussidiarietà quel che la sussidiarietà non è, ossia strumento di un Super Stato.

Il principio di sussidiarietà è piuttosto principio ispiratore che norma suscettibile di una puntuale applicazione.

NOTE

[1] Traggo la citazione da un intervento di F. Pizzetti, "Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà", al Seminario di Milano, organizzato dal Centro di Ricerca Interuniversitario sui Servizi di Pubblica utilità alla persona, dal titolo "Il principio di sussidiarietà. Definizioni e forme di attuazione nel contesto dell'ordinamento dello Stato", svoltosi a Milano il 14 febbraio 2001 e pubblicato dalla rivista "non profit", luglio-settembre 2001, n°3, 2001, p.268.

[2] L. Franzese, Feliciano Benvenuti, il diritto come scienza umana, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999, pp. 110-11.

[3] F. Benvenuti, Disegno dell'Amministrazione italiana – Linee positive e prospettive, Padova, 1966, p. 478.

[4] Cfr. A. La Pergola, L'integrazione europea tra il mercato comune e un moderno tipo di confederazione. Osservazioni di un costituzionalista, in AA.VV., Le prospettive dell'Unione Europea e la Costituzione, in Atti del Convegno, (Milano, 4-5 dicembre 1992), Padova 1995, pp.7 e seguenti.

[5] G. D'Angelo, La sussidiarietà nell'Unione Europea, Padova, 1998, p. 189.

[6] F. Gentile, Ordinamento giuridico tra virtualità e realtà, appendice a U. Pagallo, Testi e contesti dell'ordinamento giuridico. Sei studi di teoria generale del diritto, seconda edizione integrata ed aggiornata con il Trattato di Amsterdam, CEDAM, Padova, 1999, p. 248.

[7] F. Gentile, Il principio di sussidiarietà e la via pedagogica del diritto naturale, in "La società",. 1999, pp. 760-1.

[8] A. Rinella, Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modelli d'analisi, in A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto, Atti del Convegno internazionale svoltosi a Trieste nei giorni 8 e 9 maggio 1998, pubblicati da CEDAM, Padova, 1999. La citazione è a p. 27.

[9] Cfr. Chantal Millo-Delsol, Le principe de subsidiarité, PUF, Paris, 1993, pp. 115-19.

I COSTI DELLA SCUOLA STATALE

A cura del settimanale **Tempi**

Il bilancio della scuola

Il ministero con un milione di dipendenti è in difficoltà economica. Eppure è quello con il budget più alto. I numeri segnalano la sconfitta della gestione statalista. Scorrendo i dati relativi alla scuola italiana, elaborati dall'ufficio statistico del ministero dell'Istruzione, vengono i brividi. Un qualsiasi imprenditore, visti gli investimenti e valutati i risultati, dichiarerebbe fallimento. Nel 2000 la spesa pubblica per l'istruzione-formazione è stata di oltre 104.000 miliardi, pari a circa, il 4,6% del Pil. Il ministero dell'istruzione ha il budget più alto pari al 10,3% della spesa pubblica totale con un incremento nell'ultimo decennio di 3 punti. Per ogni abitante si ottiene così un investimento di 1.800.000 lire, ma il costo, secondo fonti Miur, di ogni singolo studente della scuola statale è ben più alto ed equivale a circa 10 milioni di vecchie lire. In Italia il rapporto tra addetti all'istruzione statale e abitanti è di 1 a 55 per una popolazione studentesca che equivale a circa il 13% del totale. Il rapporto infine tra numero degli addetti e studenti è più o meno di 1 a 7. Nella spesa complessiva però intervengono anche regioni, province e comuni con un impegno che è passato dal 19,8% del 1991, al 22,4% del 2001.

Costi alti e bassi rendimenti

I costi sono molto alti, ma i risultati sembrano mediocri. A segnalarlo sono gli autorevoli studi dell'Ocse che da anni tiene sotto osservazione i sistemi scolastici di 21 paesi. Siamo al di sotto della media nei livelli di apprendimento delle materie scientifiche, ma ci attestiamo nella bassa classifica anche nella comprensione di testi scritti, nell'apprendimento delle lingue straniere. Nell'uso delle tecnologie informatiche siamo agli ultimi posti in Europa. Senza dimenticare i docenti: sono quelli meno pagati in Europa, hanno un carico di lavoro diseguale, sono costretti a fare i conti con una fortissima burocrazia e negli ultimi trent'anni sono stati emarginati dai processi decisionali.

Calano gli studenti, aumenta la spesa

In questi dieci anni sono diminuiti gli studenti, ma la spesa complessiva è aumentata. Nell'intervallo 1991 – 2001 la scuola statale ha perso 844mila studenti (il 10,4% del totale), e gli insegnanti di ruolo sono diminuiti complessivamente di 45mila unità. Gli investimenti per il solo settore della scuola statale nel frattempo sono passati da oltre 65mila miliardi a oltre 79mila. La percentuale maggiore delle risorse è utilizzata per gli stipendi del personale: nel 1991 erano impiegate il 97,8 delle risorse, mentre nel 2001 siamo scesi al 90,3. Ora il punto critico per il personale docente è situato alle elementari dove all'inizio degli anni Novanta venne rivoluzionato il sistema d'insegnamento. Alla maestra unica venne sostituito il modulo che prevede 3 docenti su 2 classi; tuttavia in questi anni si sono anche aggiunti gli insegnanti di musica, lingua straniera ed educazione fisica e religione che in genere sono impegnati in 9 classi, facendo ulteriormente lievitare il numero complessivo dei maestri. Nel 2000-01 ogni classe ele-

mentare aveva un media di 18,21 alunni e il rapporto tra docenti e alunni si attestava su 1 a 10. Il dato assoluto lo conferma: c'erano nel 1991, 2 milioni e 813mila alunni con 253.902 insegnanti; nel 2001 il calo è stato di circa 254mila alunni, ma gli insegnanti sono rimasti uguali (254.651). La situazione è meno marcata, ma non molto dissimile negli altri ordini di scuola: nel 2000 alla materna per ogni classe c'erano 23,11 bimbi, alle medie 20,93 e alle superiori 21,92. Ai numeri complessivi del personale di ruolo per l'anno in corso (751.480) si devono poi aggiungere 82.521 docenti precari, 129.501 (Ausiliari tecnici amministrativi) di ruolo e 60.312 Ata precari, oltre 22.000 docenti di religione e 9.369 dirigenti. Un numero considerevole che fa della scuola la più grande amministrazione italiana con oltre un milione di dipendenti. Il ministero nel tentativo di contenere il numero degli addetti quest'anno ha diffuso una circolare diretta ai direttori generali e che a breve dovrebbe essere trasformata in decreto. La riorganizzazione della rete scolastica prevede un'ipotesi di soppressione di scuole in cui il rapporto alunni docenti risulti inferiore alla soglia del 9,5. E si cerca di portare tutti i docenti a 18 ore di insegnamento effettivo nel tentativo di ridurre l'impiego dei docenti incaricati. In un triennio i posti si dovrebbero ridurre di oltre 32mila unità con un risparmio complessivo di circa 933 milioni di euro. Cifra ingente che tuttavia non risolve il problema e che porterà, assieme all'introduzione della soglia del 9,5 a una forte conflittualità che potrebbe rivelarsi un boomerang, come lo fu il "concorsone" per l'ex ministro Berlinguer. In teoria le risorse risparmiate vorrebbero essere investite nell'innovazione, ma la richiesta di maggior impegno e carico orario ai docenti dovrà anche corrispondere una miglior retribuzione, visto che sono i laureati con gli stipendi più bassi. Forse le strade per liberare le risorse sono altre, a cominciare dalla creazione di una sistema paritario efficiente che comprenda scuole statali e non statali.

I POSSIBILI RISPARMI

Se l'Italia diventasse europea anche nel sistema scolastico ci sarebbero ingenti risparmi. Ogni anno i costi si potrebbero abbattere di circa 7 miliardi di euro, quasi il valore dell'intera manovra prevista dalla finanziaria del 2003. Vediamo in che modo. Nel 2001 hanno frequentato la scuola statale 7.607.977 studenti, a cui bisogna aggiungere oltre 838mila studenti iscritti alle scuole non statali. Lo stato per questi studenti spende pochissimo. Si tratta di briciole, quantificate, secondo fonti della Cgil scuola, in 1100 miliardi di lire annui che per la maggior parte sono indirizzate a sostenere le scuole materne non statali e quelle paritarie (gli istituti convenzionati con lo stato in base alla legge sulla parità varata dall'Ulivo). Dunque niente per elementari, medie e superiori non statali. Oltre che una palese violazione di diritti costituzionali, la mancata erogazione è un bell'affare per la finanza pubblica. Il risparmio di risorse fatto a danni di questi studenti ammonta all'incirca a 7.200 miliardi di vecchie lire. A tale cifra si giunge con un semplice calcolo. Il Ministero dell'istruzione indica in 10 milioni annui la spesa per ogni ragazzo che frequenta la scuola statale: se la moltiplichiamo per i ragazzi della non statale si giunge a 8.300 miliardi. A tale somma si devono sottrarre i 1.100 miliardi erogati annualmente. Questo è il primo dato, ma se si continua in questa direzione ci si accorge che i risparmi sarebbero maggiori in un sistema effettivamente paritario. Gli studi di settore indicano che i costi medi per alunno per la frequenza alla cosiddetta "privata" si aggirano sui 6 milioni all'anno, a fronte dei citati 10 milioni per la statale. Dunque quattro milioni di meno a studente equivalenti a un risparmio del 40 per cento pro capite. Immaginando un modello scolastico in cui la frequenza sia al 50 per cento per scuole statali e 50 per cento per le non statali in entrambi i settori e tenendo conto che la stato potrebbe versare a costi correnti solo 6 milioni per metà degli studenti italiani (anziché 10 milioni) si può pensare a un risparmio di circa 14 mila miliardi all'anno, appunto 7 miliardi di euro. E tale risparmio sarebbe al netto delle attuali spese del buono scuola e avrebbe come effetto implicito l'adeguamento degli stipendi dei docenti della non statale.

L'insidiosa sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione

di Marcello Fracanzani

Che il principio di sussidiarietà sia ormai entrato nel nostro ordinamento positivo è un dato di fatto, consacrato dal novellato articolo 118 della Costituzione. Che il principio di sussidiarietà costituisca quella "coperta troppo corta" di cui parlavano i nostri maestri per descrivere un concetto declinato ad usi diversi, ma incapace di risolvere i problemi, è sensazione diffusa, ancorché faccia torto all'originaria nobiltà che il termine può vantare.[1]

E l'utilizzo disinvolto del concetto, specie nei testi fondamentali dell'ordinamento, è indice di quel particolare consenso che si genera attorno ad un termine, ad una proposizione o ad un principio quando esso consente di essere egualmente interpretato in più modi. Sicché tutti sono d'accordo ad usarlo, nell'intimo convincimento che poi alla parola o al principio sarà dato il significato che ciascuno segretamente coltiva.

Così è per la sussidiarietà che, avviluppati nello stesso suono, nasconde i diversi intenti dei suoi alfieri, spesso (piacevolmente) stupiti – provenendo da schieramenti opposti – di trovarsi riuniti sotto quella che appare la stessa bandiera: la sussidiarietà, appunto.

Infatti, la lettura di una novella legislativa, anche di grande impatto, com'è una consistente modifica della Costituzione, spesso non manifesta subito tutta la sua portata. Sarà dovuto a quella sindrome, di cui ci parlava Feliciano Benvenuti, per la quale ogni ente ed organo tende a mantenere il proprio potere ed ad acquisirne il più possibile, guardando con sospetto, prima, e minimizzando, poi, quegli interventi del legislatore che possano intaccarne la posizione.

Ogni riforma legislativa produce più effetti di quanti non fossero nelle intenzioni dello stesso legislatore.

Occorre allora calare la novella costituzionale nell'ordinamento giuridico per saggiarne la concreta incisività in rapporto con le altre norme: è metafora efficace quella dell'ordinamento giuridico come "tessitura", ove un filo mosso dal

legislatore in una certa parte, produce una serie di "nodi" nei punti più impensati. Fuor di metafora, ogni riforma legislativa produce più effetti di quanti non fossero nelle intenzioni dello stesso legislatore. Di più, la maggior parte degli effetti non è nemmeno immaginata dagli autori della riforma, soprattutto per quelle parole che, di volta in volta, assumono il carattere di panacea, di espressione graziosa che non compromette, di lemma à la page. Oggi tocca alla sussidiarietà che, dopo aver fatto ingresso nel diritto positivo nel 1997 e con l'ospitalità nell'art. 3, comma 5, del D.lgs. n. 267/00, sugli enti locali, trova allocazione definitiva nel novellato articolo 118 della Carta, come si diceva.[2]

Altrove[3] si è scritto che l'intervento del legislatore può portare disordine se non preceduto da un atto di fronesis, di prudenza regia, nel ponderare gli effetti degli elementi che sta manipolando: solo questo vuol essere il senso del seguente esempio, volutamente provocatorio, ma verosimile, di applicazione del principio di sussidiarietà.

Con l'intento di aprire un dibattito, più che di fornire certezze, propongo un caso pratico, non reale, ma verosimile, per saggiare tutti gli effetti concreti della novella costituzionale. Il responsabile dell'ufficio commercio di un piccolo comune del Veneto si trova "tra l'incudine ed il martello": un grosso gruppo economico presenta istanza per l'apertura di una media struttura di vendita ex D.lgs. n. 114/98 e L.R. Veneto n. 37/99. La fattispecie è oggettivamente complicata ed egli viene, da una parte, sollecitato dal sindaco affinché adotti provvedimento negativo, magari sotto minaccia di mancato rinnovo dell'incarico apicale dell'ufficio. Dall'altra, il gruppo economico insiste, agitando lo spettro della richiesta di risarcimento del danno nella misura del mancato guadagno per ogni giorno di illegittimo ritardo nel rilascio di un provvedimento che ritiene dovutogli. L'esempio può essere amplificato in un comune balneare, ove la stagione commerciale si concentra tutta nei tre mesi estivi, magari aggiungendo il condimento di una minaccia di denuncia per omissione d'atti d'ufficio in caso di inerzia protratta, mentre sul fronte opposto vanno disponendo l'artiglieria alcuni piccoli commercianti, presentando (singolarmente!) istanza di partecipazione al procedimento, con deposito di memorie ex art. 9 L. n. 241/90, illustrando le ragioni contro il rilascio e preannunciando ricorso avanti il T.A.R., non occorre nemmeno ripeterlo, in caso di rilascio dell'autorizzazione da parte del comune. Ed anche qui, oltre alla responsabilità penale che è personale, la riconosciuta illegittimità del provvedimento di rilascio (o non) dell'autorizzazione al commercio è suscettibile di risarcimento del danno, cui è chiamato in prima battuta l'ente pubblico al quale tale provvedimento risale, ma – in seconda battuta – saranno chiamati tutti i funzionari che hanno concretamente concorso a "confezionare" l'atto, vi fossero tenuti o meno, essendo sottoposti al sindacato della Corte dei conti ed all'esercizio dell'azione di responsabilità della competente Procura regionale.

Le regioni diventano il fulcro dell'attività amministrativa.

Come si toglie d'impaccio il nostro funzionario? Se rilascia scontenta il sindaco e i piccoli negozianti, se nega si espone in prima persona ad un'azione di danno (previo annullamento del provvedimento) che spaventerebbe chi ha spalle economiche più robuste delle sue. E, in tutto questo, la pratica presenta oggettivi problemi e difficoltà interpretative.

Facciamo un passo indietro. Il nuovo articolo 117 della Costituzione attribuisce la potestà legislativa generale in capo alle regioni, riservando allo Stato la legislazione esclusiva in pochissime materie, tassativamente elencate e, peraltro, di scarsa incidenza diretta nei confronti del cittadino, cioè a dire scarsamente suscettibili di lesione di interesse indivi-

duale nella loro attuazione amministrativa. Vi è poi un elenco di materie a legislazione concorrente, ovvero con norme di principio fissate dallo Stato e specificazione ad opera della legge regionale. Infine, preme sottolineare che la potestà regolamentare è tutta in capo alle regioni, salvo quella attuativa di leggi di riserva statale, sempre che anche di questa non venga delegata l'emanazione alle regioni.

L'aspetto è importante, poiché (contrariamente a quanto si potrebbe desumere dall'art. 118, come si dirà) l'ampiezza della competenza amministrativa discende dalla legge. Com'è noto è la legge che fissa limiti e scopi dell'azione amministrativa, attribuendo ad enti ed organi i relativi poteri: legiferare significa orientare la comunità individuando politicamente i fini che le convengono, amministrare significa organizzare cose e persone nel perseguimento e nell'attuazione dei fini predeterminati dalla legge, che costituisce termine e parametro della legalità amministrativa.[4] Ora, se l'art. 117 attribuisce alle regioni la potestà legislativa in via generale e la potestà regolamentare quasi in via esclusiva, ne consegue che le regioni diventano il fulcro dell'attività amministrativa che di quella legislazione costituisce attuazione. Ed un tanto dev'essere tenuto presente guardando all'art. 118 che attribuisce (non delega) la funzione amministrativa ai comuni, salvo – ai fini dell'esercizio unitario – l'intervento di città metropolitane, province regioni in base ai principi di proporzionalità adeguatezza e, soprattutto, sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è più insidioso di quanto non appaia in prima battuta. È noto il riferimento all'aiuto – subsidium – che sostiene il concetto: l'ente più vicino ai cittadini (anzi, in prima battuta, il cittadino stesso) svolge quanto è nelle sue capacità e, solo in caso di insufficienza dei suoi poteri chiede l'intervento dell'ente sovraordinato. Leggendo attentamente l'art. 118 della Carta fondamentale si nota che il baricentro dell'attività amministrativa è nel comune, cui sono attribuite –in prima battuta ed in via generale – le funzioni amministrative, quando non ricorrano esigenze di esercizio unitario. Gli altri enti (città metropolitane, province e regione) possono intervenire solo se richiesti in aiuto. E chi stabilisce quando il comune ha bisogno di aiuto? Il comune stesso. Preme chiarire questo concetto: il sistema gerarchico prevede che il superiore abbia tendenzialmente tutti i poteri dell'inferiore, sicché può avocare a sé stesso quanto sta svolgendo un suo subordinato. Con il principio di sussidiarietà si procede in senso opposto: il potere è dell'inferiore ed il superiore interviene solo se richiesto. Se, infatti, il potere è del comune, egli solo può giudicare dell'idoneità e sufficienza del suo potere per adempiere ad una certa funzione. È chiaro che l'intervento di provincia e regione su di un comune, dichiarando che il potere del comune non è sufficiente, riprodurrebbe il principio gerarchico: il superiore giunge non richiesto ed avoca a sé la faccenda, a nulla valendo le proteste dell'inferiore. Perché vi sia intervento sussidiario, la richiesta deve partire dal basso, cioè il titolare del potere è veramente titolare allorché può insindacabilmente dire se e quando il suo potere è sufficiente per adempiere a quanto sta attendendo. Quale titolarità di potere ha un soggetto quando un terzo può dichiarare che esso ha bisogno di aiuto e, su tale motivo filantropico, intromettersi e far propria la questione? La titolarità del potere, quindi, implica sempre anche la facoltà di giudizio sull'idoneità e sufficienza del potere stesso.

Se il potere è del comune, egli solo può giudicare dell'idoneità e sufficienza del suo potere.

Per tornare allora all'esempio concreto, il capo ufficio commercio di un piccolo comune che venga investito di una domanda di rilascio di autorizzazione per media struttura di vendita,[5] può (già oggi) dichiarare con succinta motivazione (insindacabile dalla regione) che le sue cognizioni non sono sufficienti ed invocare l'intervento sussidiario della

regione, cui spetta la competenza generale in materia di commercio. La provincia infatti, chiamata in prima battuta, potrà intervenire solo nel ristrettissimo ambito delle materia di sua competenza.
In altri termini, in base alla riforma, il comune è titolare della funzione amministrativa, quando non ricorrano esigenze di esercizio unitario, per i quali i suoi poteri e le sue risorse sono insufficienti ad soddisfare le richieste dei cittadini. Il comune è chiamato in prima battuta a rispondere alle istanze dei cittadini; ma, ove ritenga di non avere risorse e poteri sufficienti, si rivolge all'ente immediatamente più ampio, secondo il principio di sussidiarietà, secondo il quale gli affari sono trattati dall'ente "il più possibile vicino ai cittadini". Escluso che trovi aiuto nella città metropolitana (anzi che trovi la stessa città metropolitana), il nostro funzionario dirigerà le sue richieste alla provincia, che, però, al momento non ha competenza in materia di commercio.

Può accadere che i comuni, alle prese con problemi di risorse decidano di trasferire alla regione pratiche laboriose in nome del principio di sussidiarietà.

Verosimilmente questa, come tutte le altre pratiche, finiranno a quell'ente che, avendo competenza legislativa generale, ha anche (e per conseguenza), capacità amministrativa generale sussidiaria: la regione.
Stringendo, poiché con il D.lgs. n. 112/98 sono passati ai comuni l'80% delle competenze ministeriali e poiché le funzioni amministrative generali sono attribuite ai comuni, per quanto detto finora e per quel che si dirà ancora, con la riforma del Titolo V la regione acquista potestà legislativa ed amministrativa generale sussidiaria, essendo chiamata ad aiutare i comuni che di ciò la richiederanno; ed un tanto almeno fino alla riforma delle province.

TORNANDO AL NOSTRO ESEMPIO, il capo ufficio commercio del piccolo comune dichiarerà l'insufficienza del proprio potere ed invierà all'ufficio commercio della regione l'intero fascicolo. Nel fascicolo, con il potere a decidere della domanda, giungerà nell'ufficio regionale anche la responsabilità: ormai sappiamo che potere amministrativo e responsabilità (amministrativa, penale, civile e contabile) vanno a braccetto.[6] L'ufficio regionale, poi, non potrà rispedire indietro la pratica, affermando che si tratta di una fattispecie ordinaria, poiché così facendo opererebbe quel giudizio sulla congruità del potere dell'inferiore che gli è precluso: se infatti l'ufficio regionale potesse giudicare quando è esperibile l'invocazione del principio di sussidiarietà, come abbiamo detto, quest'ultimo eserciterebbe sul comune un potere gerarchico che la riforma costituzionale ha voluto rovesciare. Si è detto, infatti, che solo il titolare del potere ha facoltà di giudicare se la fattispecie può essere da lui utilmente evasa, ovvero se è opportuno attivare il principio di sussidiarietà; tale valutazione, al contrario, è inibita all'amministrazione superiore, chiamata in aiuto.
Ma non basta. Le ragioni che possono indurre l'ufficio commercio del piccolo comune ad invocare il principio di sussidiarietà possono essere sì di natura qualitativa (la pratica è complessa e non si vuole assumersi la responsabilità di un atto amministrativo illegittimo, con il rischio di dover risarcire il danno), ma anche di natura quantitativa (le pratiche sono tante, due dipendenti sono ammalati, e c'è il rischio di non rispettare i termini, con le conseguenze risarcitorie di cui sopra). Ed allora succederà che le giunte comunali (in realtà il sindaco che nomina e revoca gli assessori), chiamate alla programmazione triennale della pianta organica ex art. 91 D.lgs. n. 267/00, dovendo rispondere delle spese verso i proprio concittadini – elettori, come si dirà subito, stringeranno le spese e terranno gli uffici "all'osso", invitandoli "a far lavorare" gli uffici regionali da chiamarsi in opportuno "sussidio", trasferendo tutte le pratiche che non possono essere evase agevolmente in sede comunale.
Ci si potrebbe chiedere: allo stesso modo

in cui il comune investe la regione in forza del principio di sussidiarietà, quest'ultima non può invocare l'aiuto dello Stato? A ben guardare, nell'articolo 118, ove si parla di amministrazione e di sussidiarietà si prevede l'intervento di città metropolitane, province, regioni e – appunto – lo Stato. Non di meno occorre tener presente – ed ecco che se ne intuisce l'importanza – come la potestà legislativa in via generale spetti alla regione; e la legge è la ragione ed il fondamento dell'attività amministrativa; sicché la "catena" del rinvio per sussidiarietà verticale amministrativa si interrompe dove trova il suo limite, cioè la legge: se la legge è regionale, lì finisce la possibilità di chiedere aiuto. In altri termini, crediamo che l'amministrazione statale non possa essere richiesta di intervento in sussidiarietà per contribuire ad attuare una legge della regione: potestà legislativa ed apice amministrativo – a nostro avviso – coincidono. A riprova, se amministrare significa organizzare cose e persone in attuazione di un fine predeterminato dalla legge, allora si deve ritenere che l'amministrazione dello Stato non possa essere chiamata ad organizzare cose e persone in attuazione delle leggi emanate dalle diverse regioni.

Un secondo argomento a favore di questa linea interpretativa può essere letto anche nel nuovo articolo 119 che attribuisce piena autonomia finanziaria agli enti territoriali: ciascun ente dovrà far fronte al funzionamento della propria amministrazione mediante le proprie entrate.[7] In altri termini, ciascun candidato sindaco, o presidente di provincia o regione, sottoporrà un certo programma agli elettori, indicando quanti soldi chiederà loro per realizzarlo; altro candidato proporrà un programma meno audace, dichiarando di farvi fronte con una somma proporzionalmente minore; un terzo dichiarerà di voler realizzare il suo programma senza spese aggiuntive, ma operando alienazioni di beni della P.A. Si tratta di una nuova correlazione di potere e responsabilità, cioè del mandato a raggiungere un certo obbiettivo con un certo budget, come già adesso avviene per i dipendenti all'interno degli uffici (c.d. responsabili di budget). Tuttavia, occorre coordinare questa dichiarazione di autonomia finanziaria contenuta nell'art. 119 Cost. novellato, con l'art 23 della stessa Costituzione, che prevede la riserva di legge per ogni imposizione di tassa. Ciò significa che se per imporre una prestazione patrimoniale è necessaria una legge, allora solo le regioni possono imporre le tasse, istituendo anche le imposte a favore degli enti locali (com'è attualmente l'ICI per i comuni). Questa considerazione rafforza quanto detto sopra in ordine all'impossibilità per la regione di invocare la sussidiarietà statale in settori amministrativi sui quali ha competenza legislativa.

Se infatti lo Stato ha potestà fiscale solo perequativa (art. 119 Cost. novellato), allora deve concludersi che non può imporre tributi per materia che non gli appartengono e per le quali non deve provvedere; sicché, per ulteriore conseguenza, non può essere chiamato in via sussidiaria ad aiutare le regioni per attività amministrative che tendono a realizzare obbiettivi previsti da una legge non sua. Quindi, nel nostro caso, lo Stato non può essere richiesto di aiuto in via sussidiaria da parte della regione per espletare l'attività amministrativa relativa alla disciplina del commercio, la cui competenza legislativa è solo regionale e per la quale, conseguentemente, non vi sono ragioni di "esercizio unitario" di funzioni amministrative sopra regionali e, comunque, si tratta di un'attività per cui lo Stato non ha risorse.

VORREMMO SINTETIZZARE ULTERIORMENTE con una catena sillogistica: l'art. 118 attribuisce al comune la funzione amministrativa generale, con l'intervento in via sussidiaria degli enti sovraordinati di volta in volta dotati di competenza più generale in materia. Se il potere è del comune, a lui spetta la facoltà di giudicare sull'idoneità del proprio potere e stabilire quando esso è insufficiente e si deve applicare il principio di sussidiarietà, per ragioni qualitative (pratica difficile) o quantitative (tante pratiche in scadenza). L'ente superiore, se richiesto di intervento, non lo può rifiutare, con un giudizio sulla difficoltà della pratica, giudizio che gli è inibito, non essendo il titolare del potere, ma solo colui che è chiamato in aiuto. Le Stato, richiesto di aiuto dalla regione, a mente dell'art. 118 novellato, potrà rifiutare sul duplice motivo che non ha competenza legislativa, cioè di individuazione degli obbiettivi dell'azione amministrativa di cui si tratta, e che non ha risorse finanziarie dedicate allo scopo, avendo potestà fiscale solo perequativa tra regioni.

Lo Stato non può sollevare le regioni di queste ulteriori competenze dato che la riforma trasferisce a queste ultime la competenza legislativa.

Già gli enti locali cominciano ad interessarsi alla novità, immaginando come si possa sfruttare il principio per attuare risparmi mantenendo ridotte le piante organiche, rinviando alla regione il maggior numero possibile di pratiche. Il che altera anche l'attribuzione delle competenze tra comune e regione.

Che questa non sia la sussidiarietà di cui parlavano Leone XIII e Pio XII appare scontato. Meno scontato che qualche amministratore locale non tenti di approfittare della costruzione testé esposta.

Ed allora il caso approderà al giudice amministrativo.

NOTE

[1] Cfr. F. Gentile, prospettive della "sussidiarietà" nell'esperienza giuridica italiana contemporanea, in "No profit", V (2000), n. 3, p. 285-298; su questa linea, con riferimento al recepimento – travisamento dell'originario principio nell'esperienza dell'Unione europea, perspicuo E. Ancona, "...il più vicino possibile ai cittadini". Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario, in "Iustitia", (LIII) 2000, p. 315.

[2] Per un'idea delle concezioni di sussidiarietà latenti anche nell'Assemblea costituente, poi non tradotte in forma esplicita nella Carta, cfr. E. Tosato, Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale, in "Nuova Antologia", 1959, p. 451, ora in Idem, Persona, società intermedie e Stato, Milano, 1989, p. 83.

[3] Cfr., si vis, il nostro Alle radici teoriche dell'interesse legittimo, in "Diritto processuale amministrativo", 1997, p. 279.

[4] Cfr. ancora F. Gentile, Intelligenza politica e ragion di stato, II ed. Milano, 1984, p. 97.

[5] Com'è noto, la competenza al rilascio di autorizzazione al commercio per media struttura di vendita è attribuita al comune: cfr. D.lgs. n. 114/98.

[6] La correlazione proporzionale tra potere e responsabilità, anzi la responsabilità come caratteristica di ogni potere giuridico, è un'affermazione costante (più o meno consapevole) che dalla dottrina giuspubblicistica tedesca tra XIX e XX secolo giunge in legato ai pionieri del diritto pubblico italiano, contribuendo a plasmare la fortunata figura di servitore dello Stato, come prototipo del pubblico dipendente, tanto che limitazioni alla sua responsabilità sono sempre sospette di costituzionalità, richiedendo l'intervento del Giudice delle Leggi per verificare che non si traducano in privilegi ingiustificati: cfr. recentemente Corte cost. 30.12.98, n. 453, in "Giur. Cost.", 1998, fasc. 6.

[7] Profetico M. Bertolissi, Lineamenti costituzionali del "federalismo fiscale", Padova, 1982, p. 8; altresì Idem, Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia, Padova, 2002, p. 310.

COMMUNITY FOUNDATIONS

QUESTO NUMERO RISERVA UNA SEZIONE DEDICATA AD UNO DEI TEMI CRUCIALI PER LO SVILUPPO DEL NON PROFIT IN ITALIA: LA RIFORMA DEL SISTEMA DELLE **FONDAZIONI**. I DUE CONTRIBUTI DI VALERIO MELANDRI ANALIZZANO LA REALTÀ DELLE FONDAZIONI DELLE **COMUNITÀ LOCALI** E FORNISCONO UN IMPORTANTE CONFRONTO CON LA REALTÀ DELLE COMMUNITY FOUNDATIONS AMERICANE, PROBABILMENTE UNA DELLE ESPRESSIONI PIÙ IMPORTANTI DEL **NON PROFIT** A LIVELLO INTERNAZIONALE.

Le community foundations americane: sviluppo e potenzialità

di Valerio Melandri

Le community foundations (di seguito CF) sono una realtà filantropica molto interessante la cui agilità e flessibilità permette di mobilitare le energie positive presenti in ogni comunità amministrando fondi provenienti da contribuzioni o lasciti individuali e da altre organizzazioni non profit o corporation: negli Stati Uniti d'America sono il settore della filantropia con la crescita più rapida.

È proprio qui che, nel 1914, Frederick Harris Goff fondò la Cleveland Foundation, la prima fondazione della comunità locale, con l'idea chiara e precisa di lasciare alle banche la gestione del patrimonio delle CF e a queste l'attività di erogazione.[1]
La lezione impartita da Goff, che è attuale ancora oggi, sta nell'aver saputo scavalcare la cosiddetta "dead hand" attraverso il "variance power", cioè la possibilità di variare, nei limiti, il volere del defunto per poter così erogare fondi in linea con i bisogni concreti della società.
Senza il variance power il Chicago Community Trust avrebbe dovuto rispettare la clausola di un produttore di tabacco che voleva destinare i suoi lasciti testamentari per comprare tabacco da fiuto per le anziane donne residenti nelle zone rurali.
Così si espressero di comune accordo le CF di Cleveland, Chicago, New York riguardo a tale argomento: "Il Community Trust è il risultato di due verità fondamentali: che gli elementi di un costante cambiamento nella società della struttura sociale e che i problemi sociali e filantropici di ciascuna generazione possono essere risolti in miglior modo dalle migliori menti della medesima generazione piuttosto che attraverso la mano morta del passato (ovvero il volere del testamentario)".

La mission della CF è di servire la sua comunità spaziando in vari campi di interesse: arte, studi umanistici, ambiente, educazione, salute, servizi alla persona, religione, ricerca scientifica e problematiche giovanili.
Dopo un generale periodo di crisi coinciso con la Great Depression, dal 1969 in poi è stata una crescita continua grazie anche al Tax Reform Act del 1969 che ha dato uno stimolo nuovo alla creazione di CF che ricevettero un trattamento preferenziale nell'esenzione fiscale: al 2000 erano 600 le CF

esistenti con un patrimonio di $31,5 bilioni e fondi erogati per ben $2,2 bilioni.
Ad oggi le CF possono essere considerate la forma più flessibile di Onp in rapporto ai bisogni della comunità.
La CF è indipendente nell'erogazione dei fondi ed è governata da un consiglio di amministrazione autorevole e allo stesso tempo disinteressato. Sono inoltre l'espressione migliore di ciò che la moderna filantropia è diventata, offrendo un aiuto indispensabile ai governi che non riescono più a gestire autonomamente il processo sociale e alla società civile, che può finalmente condividere interessi in una realtà sempre più frammentata dall'individualismo e da inutili contrapposizioni etniche e culturali.
Con un sempre più alto valore del loro patrimonio hanno la possibilità di avere uno staff esperto e una capacità di erogazione fondi non concepibile se le generose donazioni di singoli individui fossero dirette per la creazione di singole fondazioni private: inoltre l'operare attraverso private foundations di piccole dimensioni non è né conveniente economicamente né dal punto di vista degli obblighi amministrativi.
Le banche fiduciarie non vedono più la convenienza nella gestione di piccoli fondi ed è anche per questo motivo che molte fondazioni private si appoggiano per consulenza e coordinamento della loro attività di grantmaking alle CF, fino ad arrivare a conferire il loro intero patrimonio alla CF, senza però perdere identità e nome, evitando i costi e gli obblighi propri delle private foundation.
Efficacia, efficienza, flessibilità sono oggi la parola d'ordine per gestire piccoli e differenti tipologie di fondi vincolati al controllo pubblico e gestiti da staff esperti.
Le CF come entità ad ampio supporto, sensibilità e responsabilità pubblica sono il veicolo per raggiungere gli obiettivi filantropici specie nella società civile a continua evoluzione dell'ultimo quarto del ventesimo secolo.

"Il governo e la direzione sulle persone richiede l'uso di otto principi di leadership: visione, fiducia, partecipazione, cultura, diversità, creatività, integrità e comunità." Questa definizione di Robert H.Rosen aiuta a comprendere come il board sia formato da un insieme di persone provenienti da realtà e con interessi diversi che si impegnano a rappresentare la fondazione; a seconda della forma prescelta di organizzazione (trust form o corporate form[2]) tale governo è detto board of trustees o board of directors.
Il suo compito principale è di pianificare l'attività generale sondando gli orizzonti temporali vicini e lontani sia dello sviluppo dei bisogni che delle risorse della comunità locale, stabilendo prima di tutto la mission e successivamente un piano strategico in cui inserire le direttive di grantmaking e fundraising.
Ad una prima occhiata il governo della CF assomiglia a quello delle fondazioni private, ma da uno studio più mirato ci si accorge delle uguaglianze ed anche delle differenze.
Entrambe le fondazioni sono erogatrici di fondi, ma la CF ha dalla sua una molteplicità di donatori che assicurano un flusso di fondi e un board che rappresenta la comunità e non solo i principali donatori della fondazione.

Le community foundations costituiscono un veicolo efficace, efficiente e flessibile per raggiungere gli obiettivi filantropici della società civile.

La CF è simile a una organizzazione non profit in quanto entrambe sono alla ricerca di fondi all'interno della comunità, ma la Onp presta servizi direttamente alla comunità mentre la CF eroga fondi e altri tipi di assistenza alle non profit, in modo che queste ultime possano prestare al meglio il loro servizio.
Il numero dei consiglieri varia da un minimo di 5 a un massimo di 35 ma la rappresentatività non sempre è data dal numero, ma dalla composizione varia del board in cui è preferibile avere, accanto ai donatori, l'acume degli investitori e di coloro che, operando nella comunità, ne conoscono risorse e bisogni.
Inoltre non è sufficiente avere esponenti delle varie etnie (Ispanici, Afro-Americani) per avere input dal board, ma è necessaria una precisa volontà di cambiare, di fissare obiettivi comuni senza pregiudizi di razza, in modo da creare una visione comune e ricca delle diversità espresse all'interno del board.
Dunque non basta incrementare la "diversità", ma essere sicuri che questa sia apprezzata, incorporata e rispettata: compito del board è perciò anche quello di fare marketing attraverso eventi speciali e new-

sletters che focalizzino l'attenzione e gli sforzi economici della maggioranza della comunità sull'assistenza che la CF offre alle minoranze della popolazione in modo che la maggioranza "bianca" si chieda se sono realmente a conoscenza di ciò che la CF sta portando avanti.

Una domanda che ci si pone è quali tipi di membri attraggono buoni donatori: alcuni boards chiedono ai leader della comunità locale di far parte del consiglio, ciò sia per il valore della leadership e dell'attrattività che offrono ai potenziali donatori; altri boards si chiedono se includere i beneficiari dei fondi nel board: da una parte si crede che ciò possa essere fonte di nuove idee, dall'altra che si crei un potenziale se non reale conflitto di interesse mascherato da una stretta relazione fra donatori e donatari.
Compito del board è di organizzarsi in comitati permanenti quali:

- finanza (o fundraising): prepara il budget annuale, cerca i donatori e raccoglie fondi;
- investimenti: investe i fondi in accordo con il comitato finanza;
- distribuzione (o distribution commitee): sovrintende l'erogazione dei fondi o grants;
- personale: recluta senior staff e propone le linee di condotta del personale;
- nomine: propone i candidati per il board al fine di assicurare la rappresentatività e performance dinamiche;
- speciali o ad hoc: per affrontare problematiche urgenti e crescenti.

Nelle grandi fondazioni esiste anche un comitato esecutivo (dotato dei poteri del board nell'intermezzo temporale fra i meetings), in quelle più piccole sono sufficienti solo due o tre comitati permanenti che diano così la possibilità ai membri di concentrarsi sulle funzioni che più amano (grantmaking o fundraising).
Il board elegge i membri del comitato (che in media restano in carica tre anni) e ne stabilisce le regole di funzionamento, assume il CEO che ha il compito di amministrare la fondazione dunque il board governa e il ceo amministra.
Governare significa stabilire mete, priorità, adottare politiche e procedure.
Amministrare significa implementare le politiche seguendo le procedure e focalizzandosi sulle priorità al fine di raggiungere le mete prefissate.

Il fund raising ha sempre avuto un ruolo importante nello sviluppo delle CF. Fin dagli inizi è stato rivolto ai potenziali donatori in modo da "convincerli" ad inserire nelle loro volontà testamentarie un lascito permanente vincolato o non vincolato.
Al fine di dimostrare di essere public charities (e di poter fruire delle relative esenzioni fiscali) e non private, ovvero di avere una determinata percentuale di entrate dal pubblico, le CF devono superare il Public Support Test. Questo test ha stabilito degli obiettivi minimi di fundraising, in modo che le CF debbano diversificare i loro piani di sviluppo passando dai soli lasciti testamentari fino ad includere programmi di donazioni da parte di "donatori viventi", i cosidetti living donors. Ciò ha creato nuove politiche e modi di operare e una crescente attenzione nella pianificazione e nella scelta dello staff.
Oggi le CF raccolgono denaro attraverso la creazione di fondi permanenti vincolati o non vincolati e attraverso l'annuale campagna di donazioni e servizi a pagamento; in quanto public charities non pagano tasse sulle entrate derivanti da investimenti dei fondi avendo così più denaro disponibile per scopi benefici, mentre una private foundation paga circa il 2% di tasse sulle entrate nette da investimenti.
Non ci sono obblighi annui di distribuzione per un fondo creato in una CF, mentre una private foundation deve distribuire annualmente almeno il 5% del patrimonio netto investito, inoltre costituire un fondo in una cf è più facile e più veloce che creare una propria private foundation, non ha costi di start-up, non ha tempi fissi nel decidere come investire i fondi donati.[3]
Il fondo o endowment differenzia le CF dalle altre Onp che dipendono interamente dalle donazioni annuali, in quanto questi:

- attrae donatori che vogliono costruire una donazione duratura nel tempo;
- assicura un flusso finanziario per il grantmaking anche negli anni di calo delle donazioni;
- dà la possibilità al grantmaker di fare con una certa sicurezza il grantmaking pro-

gram, inclusi progetti a lungo termine e/o di elevato ammontare;
- dà stabilità finanziaria e immagine di stabilità.

Geograficamente le CF si sono spostate dal cuore delle grandi città (anni '40) sempre più verso la periferia (anni '70-'80) alla ricerca di donatori e beneficiari da servire; hanno creato gruppi consultivi e ampliato la loro struttura creando nuove fondazioni locali all'interno della medesima area servita ma quasi sempre troppo ampia: è il caso del Portsmouth Community Fund che è autonomo nel suo lavoro di conoscenza della zona di Portsmouth, ma è incorporato e supportato amministrativamente dal New Hampshire Charitable Trust.
Varie sono le tipologie di fondi e diverse sono le loro caratteristiche:

- Donor Advised Fund: è un fondo in cui è inclusa una disposizione formale o un accordo informale che prevede che un consulente (il donor o una persona da lui designata) o un gruppo di consulenti (un comitato o specialisti con esperienza tecnica nel campo oggetto del fondo) suggeriscano allo staff e/o al comitato di distribuzione come, quando e a quali Onp erogare fondi[4]; tali raccomandazioni sono soggette all'approvazione finale del governo della fondazione.

- Donor – Directed Pooled Fund[5]: è un fondo comune creato dalla CF per attrarre fondi da vari donatori che potranno, nell'arco della vita, destinare denaro a organizzazioni caritatevoli, in base proporzionale alla loro partecipazione nel fondo. È molto attraente perché permette di separare il momento della deducibilità fiscale della donazione dal momento della scelta del beneficiario ultimo, permettendo di massimizzare il tempo "fiscale" e di "mercato" della donazione.

- Pooled Income Fund[6]: è un fondo comune di investimento, formato da donazioni individuali al fine di ridurre i rischi e massimizzare l'investimento, dove i beneficiari della rendita ricevono proporzionalmente quote dei guadagni del fondo. La rendita annuale rimane per il resto della vita al beneficiario della donazione oppure alla morte del donatore sarà imputata ad una Onp designata. Questo tipo di fondi è generalmente pensato per "piccoli donatori" con donazioni da $5.000 a $50.000; una particolarità è che il beneficiario a vita del fondo non può ricevere entrate esentasse in quanto un fondo qualificato come pooled income non può investire in titoli esentasse.

- Restricted Fund: è un fondo che pone delle limitazioni sui tipi di donazioni o meglio sulle agenzie, programmi, servizi o gruppi che possono ricevere grants dai fondi ovvero sulle procedure per ottenere i grants. Le limitazioni possono essere specificate dal donatore o dal consiglio di amministrazione.

- Designated Fund[7]: è un fondo il cui beneficiario/i è stato specificato dal donatore al momento della creazione del medesimo; la CF si impegna ad assicurare i pagamenti per lo scopo richiesto. Non sempre le CF accettano la creazione di designated funds preferendo i discretionary funds in quanto permettono un maggiore controllo della fondazione sull'amministrazione dei fondi; spesso CF nuove e in via di sviluppo accettano i designated fund qualsiasi siano le clausole dettate dal donatore e ciò per ottenere più capitali, crescita e visibilità.

Geograficamente le CF si sono spostate dalle grandi città verso la periferia alla ricerca di nuovi donatori e beneficiari da servire.

- Program Related Investments[8]: è uno strumento finanziario che può assumere diverse forme: prestiti, garanzie sui prestiti, investimenti in azioni o in progetti con ripercussioni sociali dirette.
È allo stesso tempo un fondo, creato dal donatore, e un investimento, fatto dalla fondazione per perseguire i propri scopi, sia che la fondazione sia di piccole che di grandi dimensioni: anche CF con capitale inferiore ai $2 milioni hanno utilizzato PRIs. I fondi PRIs forniscono capitale ad Onp che agevolano un reale sviluppo o creano attività rimunerativamente produttive, specie nei settori dello sviluppo edilizio ed economico senza dimenticare piccoli progetti in una varietà di campi.
La riforma fiscale del 1969 chiariva che i

PRIs devono avere uno scopo sociale con obiettivi nel campo religioso, assistenziale, scientifico, letterario, educativo e, anche se i PRIs contribuiscono alla crescita del patrimonio della Onp, non avere fini di maggiorazione delle entrate o acquisto di nuove proprietà.
L'utilizzo di PRIs permette comunque alla CF di assistere le Onp in un modo non tradizionale, a volte più facile anche se rischioso (vi è la possibilità di prestiti insoluti) rispetto al grantmaking, (è più facile "vendere" PRIs che chiedere soldi per un endowment), anche se questi rimane sempre la via filantropica principale.
Un esempio relativo ai PRIs nell'edilizia abitativa riguarda la Greater Kansas City CF che concesse un PRI di $750.000 a favore del Quality Hill project per la ristrutturazione, recupero e sviluppo della zona downtown di Kansas. Furono fatti prestiti a interessi bassi, della durata di dieci anni, che vennero pagati dai beneficiari attraverso la creazione di fondi nella CF che ebbe così maggiori risorse per servire l'area metropolitana.

Lo strumento del fund raising è inutile se non si tiene conto della risorsa indispensabile per qualunque fondazione: i donatori.
I donatori viventi sono il miglior biglietto da visita, la migliore pubblicità per la CF ed è necessario, attraverso il board e lo staff, tenerli informati sulle performance dei loro fondi e sulle possibilità di detrazione fiscale possibili grazie da un investimento diretto al fine di creare benessere nella società.
Un allargamento concreto della base dei donatori deve cominciare da una educazione, specie nelle generazioni future, all'idea di non profit come qualcosa di essenziale per una società libera e rispettosa delle minoranze senza razzismi inutili; in molte CF sono stati creati fondi a favore dei cittadini Afro-Americani e sempre più sono i donatori di colore che, raggiunto un certo livello di benessere, creano fondi in CF.

Fattore importantissimo concerne l'investimento del denaro, ovvero la responsabilità sociale della CF nell'investire correttamente il denaro raccolto per poi distribuirne i guadagni; è necessario investire in imprese "alternative" con un bilancio sociale chiaro e un'etica di produzione senza tralasciare l'affidamento a banche con un passato "pulito".
Un buon piano di sviluppo deve definire le modalità e le risorse di cui la CF ha bisogno per raccogliere fondi; board e staff devono sapere a quale tipo di donatori chiedere, quanto chiedere e per quali scopi (ai residenti si chiederà di creare un endowment permanente in un arco di 3-5 anni, a grandi compagnie regionali o nazionali si chiederanno donazioni nel breve termine) al fine di non chiedere poco a chi può dar molto e viceversa.
Per organizzare ciò ci si può avvalere di uno schema piramidale in cui si prospetti all'apice i pochi donatori più generosi (es: $500.000) e a scalare i più numerosi (nell'ordine della ventina) donatori di ammontari minori ($300.000, $25.000, $15.000): poi chiedersi le ragioni dell'attivazione della campagna, i messaggi mirati da inviare ai potenziali donatori, come trovare i gruppi di donatori collegabili alle operazioni della CF (breve e lungo termine, per grantmaking o fundraising), facendo un prospetto di ogni singolo gruppo (persone fisiche, imprese locali, imprese locate altrove, imprese locate in aree distanti ma servite) e come organizzare la campagna facendo una suddivisione dei compiti.

Tre parole ricorrenti e presenti nel grantmaking[9] sono: donors (donatori che "danno"), community (comunità che viene servita), grantees (beneficiari che ricevono i fondi).
Il grantmaker deve usare le risorse a disposizione nel miglior modo possibile (erogare fondi, programmare gli investimenti, fornire supporto tecnico alle Onp[10]); oggi la sua figura ha assunto un ruolo di primo piano perché sempre più fondazioni erogatrici necessitano di una figura professionale che le guidi nel processo di erogazione.
Se le CF si limitano a fare donazioni esclusivamente in determinati campi o utilizzando la medesima forma di grantmaking corrono il rischio di fissare la loro immagine pubblica come legata solamente ad un determinato settore o proposta, e se questa diviene obsoleta produrrebbe un cambiamento dell'imma-

gine pubblica della fondazione in negativo.
Nel grantmaking due sono i documenti di maggiore importanza: grantmaking program e grantmaking plan.
Il primo esprime i bisogni della comunità, di cosa la comunità ha bisogno e come la CF può e potrà contribuire a ciò, mentre il secondo è la mappa di un viaggio che sta fra le priorità del consiglio di amministrazione e le donazioni attuali.
Nel redigere un grantmaking program vanno individuati e valutati i bisogni della comunità (e fra questi i prioritari) e le capacità degli altri settori (pubblico, privato e i concorrenti non-profit) di soddisfarli, studiando anche possibili alleanze in relazione anche alle risorse che si hanno a disposizione (sia economiche che di personale).
Il grantmaking plan definisce come la fondazione intende portare avanti il suo lavoro ed è guida per gli sforzi dello staff, è lo specchio dell'approccio della fondazione nel grantmaking, del modo di operare del CEO, delle caratteristiche dei suoi fondi.
Vuol dire sapere anche cosa stanno facendo le Onp e cosa è stato fatto da altre agenzie e CF: ciò previene dall'avere duplicazioni di sforzi e permette di non perdere tempo nel cercare informazioni che possono essere tratte da work sessions con altre fondazioni.
Così come vi sono varie tipologie di funds ve ne sono altrettante di grants. Una prima distinzione è fra support grants e project grants: coi primi una fondazione supporta, interamente o in parte, tutte le attività del grantee (inclusi i costi operativi); i secondi servono alla fondazione per indirizzare i fondi verso un target particolare.
Questi sono più flessibili, mentre i primi sono a lunga durata, con una intrinseca difficoltà nell'interrompere l'erogazione.
Una descrizione più particolareggiata porta a prendere in considerazione:

- Challenge grant (o matching grant): vi è la promessa di raddoppiare il grant all'Onp se a sua volta questa si impegna a raccogliere una cifra uguale o maggiore da altre fonti. Qui l'Onp mette in gioco tutta la sua credibilità nel fundraising.

- Program related investments (PRIs): un classico PRIs include prestiti, garanzie di prestiti, acquisto strutture. I PRIs non sono un nuovo tipo di social investment, ma è una interessante forma a metà fra un grant e un investimento con cui la CF può aiutare Onp che operano nel campo dell'arte (acquisti/ristrutturazioni) o gruppi a basso reddito per l'acquisto di case o per supportarli nello sforzo di ottenere risorse da istituzioni finanziarie da cui difficilmente avrebbero garanzie. Il PRI ha la caratteristica di poter vedere il ritorno dell'investimento, di iniettare capitali, di creare credibilità e stabilità finanziaria, di incoraggiare il beneficiario ad acquisire indipendenza (cosa che i grant non fanno).

- Seed money (o Start up funds): sono grants rivolti all'avviamento di un nuovo progetto o organizzazione, per coprire costi salariali / operativi della nuova iniziativa.

- Grants per assistenza tecnica: attraverso l'aiuto di un consulente, pagato dalla CF, l'organizzazione non profit viene fornita di un supporto operativo e manageriale. Questo tipo di grants, che richiede piccoli investimenti ($500 a $1500), può portare grandi miglioramenti nell'operato degli assistiti.

Il processo di erogazione delle Cf è in genere svolto da figure professionali specifiche.

- Multi year grants: sono grants di durata pluriennale che danno la possibilità alle Onp beneficiarie di cercare altri fondi con la sicurezza e la stabilità finanziaria di avere già un supporto economico per 2-3 anni.

- Contingencies grants: il grant "condizionato" dipende dal verificarsi di una clausola stipulata fra il grantee e la CF. Ad esempio quest'ultima può stipulare che il grantee si impegni ad adottare una chiara scelta sul conflitto di interessi o adottare una riforma manageriale o assumere un nuovo financial officer.

Nel processo di grantmaking la CF può assumere due atteggiamenti diversi che vanno a creare due differenti modalità di erogazione: reattiva e attiva.
Un grantmaking "reattivo" vede le CF come erogatrici di grants in seguito ad una domanda presentata da una Onp e motivata da un programma già svolto dalla medesima, mentre un programma di grantmaking "attivo" vede la CF come decisore di chi e per che cosa farà una donazione, ovvero avrà preferenze

per organizzazioni non profit operanti in un determinato campo, con certi progetti e un certo programma e con queste vorrà discutetere gli obiettivi raggiungibili.
Da non dimenticare la durata dei grant che non deve essere basata sulla convenienza della CF, ma sul tempo che i beneficiari realisticamente necessitano per raggiungere gli obiettivi del progetto per il quale hanno richiesto un finanziamento; un grantmaking attivo e non reattivo richiede tale comportamento anche se, durante un arco di tempo così lungo (quattro-sette anni), possono esserci segnali o desideri di abbandonare la strada intrapresa.
A tutt'oggi si può sostenere come un atteggiamento attivo è preferibile ad un atteggiamento reattivo e in un certo senso passivo.

UNA POLITICA MAGGIORMENTE ATTIVA porta ad una maggiore efficacia, una migliore comprensione dei propri limiti operativi acquisendo contemporaneamente un'approfondita conoscenza delle problematiche locali che comporta anche una responsabilità maggiore nei confronti dei cittadini residenti nelle aree servite.
Un bel termine coniato all'interno della Peninsula Community Foundation durante un meeting fra board e staff per una revisione del progetto di grantmaking, fu "street philanthropy" che si lega alla definizione originaria di "venture philanthropy" ovvero di fondazioni alla continua ricerca di nuove, positive, sperimentali idee da finanziare (a differenza della più recente definizione legata a idee ad alto rischio di investimento e di non sicuro successo).
Street philanthropy vuol dire lavorare non solo a diretto contatto con le non profit o i leader della comunità, ma con coloro che servono direttamente la comunità. Avere i pareri, le idee di insegnanti, assistenti sociali e sanitari può dare l'idea di quelli che sono i reali bisogni dello studente, dei pazienti che vivono nella comunità.

Street philanthropy significa lavorare non solo a diretto contatto con le non profit o i leader della comunità, ma con coloro che servono direttamente la comunità.

Dalla influenza positiva della strada passiamo alla "system philanthropy" ovvero di quel grantmaking che influenza l'intero sistema, non solo il problema affrontato, e dove la fondazione non è solo grantmaker ma anche partner.

È COMUNQUE INDISPENSABILE un esempio: la Peninsula Community Foundation lavorò nell'educazione pubblica creando il Teachers Fund che oggi offre piccoli grants direttamente ad insegnanti desiderosi di realizzare un "sogno", un'attività nella loro classe.
Ecco, questa è street philanthropy, spontanea, impulsiva, fresca come una idea nuova, frutto del talento di una o più persone, diretta e di immediata soddisfazione.
Allo stesso tempo venivano erogati fondi a sovrintendenti scolastici per lavorare all'aggiornamento del corpo insegnante del distretto.
Qui è systems philanthropy, più difficile da misurare e che pone più questioni al grantmaker nella valutazione da effettuare.
Ma ancora non sono chiare le differenze fra queste due modalità di grantmaking e serve un altro esempio: nella città di East Palo Alto si registrò nel 1992 il più alto tasso di omicidi degli U.S.A. (35) in rapporto agli abitanti, anche se fondazioni locali e nazionali avevano già investito $2,5 milioni di dollari in progetti per servizi educativi, socio-sanitari ovvero operando in un'ottica di street philanthropy.
Fu passando ad una systems philanthropy che la città migliorò con l'aiuto del mondo non profit diretto a fronteggiare il problema sicurezza attraverso l'acquisto di macchine per la polizia, con il supporto nell'assunzione di un direttore per lo sviluppo della comunità e successivamente lo sviluppo di un piano che facilitasse l'acquisto della prima casa.
Perciò la charity aiuta le persone, la filantropia aiuta le persone a cambiare, la systems philanthropy aiuta a cambiare il sistema.
Ci sono fattori comuni a tutte le CF che fanno parte e vanno ad influenzare il processo di grantmaking descritto nei paragrafi precedenti: la comunità, i donatori, i membri (del board, del distribution committee, lo staff, i consulenti), le risorse costituite dai fondi ed infine i valori che fanno si che la CF possa trasformare i problemi in opportunità canalizzando il dibattito pubblico non per dividere ma per unire le diverse visioni che si hanno delle medesime problematiche.

IL TERMINE AFFILIATE [11] va riferito ad una entità non profit che svolge le funzioni di una CF in una specifica area geografica sotto il governo o in seguito ad un accordo formale con una CF partner che serve un territorio più ampio o separato.

In 5 anni, dal 1986 al 1991, sono state create il 75% delle affiliate, dunque è un fenomeno abbastanza recente.
Possono essere classificate a seconda del tipo di collegamento che hanno con la fondazione madre:

- Area funds: sono locali diramazioni di fondazioni nazionali o regionali;
- Satellite: sono dislocate al di fuori del territorio della fondazione;
- Suburban affiliates: operano all'interno di un'area di servizio della fondazione metropolitana.

Solitamente la fondazione capo crea una affiliata in un territorio dove non ci sono altre CF e lo fa con l'aiuto di un donor o di un board member che, conoscendo l'area, possa aiutare nel sostenere, nel far conoscere il messaggio, la mission della CF.
Chiarisce l'importanza delle affiliate William Spencer, presidente della Foundation for the Carolinas che ha creato sei satellite foundations:
"Abbiamo incoraggiato lo sviluppo di queste fondazioni provinciali perché abbiamo visto che, seppure la nostra fondazione era utile non aveva attrazione qui in Charlotte per le persone che volevano donare a favore dell'area di Monroe. Le persone non si fidano se sanno che l'amministrazione è così lontana, ma si possono identificare in essa se c'è un gruppo locale che sovrintende ai progetti, che ha un collegamento più stretto con il territorio".

La maggior parte delle CF affiliate hanno una preferenza per finanziare programmi "seed money" ovvero grants a favore di nuovi progetti e organizzazioni nuove e ad erogare fondi verso la costruzione di infrastrutture pubbliche come parchi, biblioteche, edifici storici da restaurare a favore dunque sia di persone giovani e anziane, in difficoltà o non.
Ad esempio la Midland Foundation in Michigan è coinvolta nello sviluppo della comunità, attraverso il miglioramento urbanistico della parte bassa della città e delle aree vicine al fiume costruendo piste ciclabili, parchi e residenze per persone anziane.
Ciò che deve fare una CF di piccole dimensioni è di cooperare, cioè di acquisire esperienza e creatività prendendo spunto da programmi, successi e insuccessi altrui (fondazioni private, settore pubblico) e di incrementare le attività solo ad una reale crescita delle capacità economiche e manageriali (assunzione di staff stabile per esempio) interne.
I successi verranno poi comunicati localmente sia dall'antico passaparola sia da una presenza sui media locali: comunicare significa anche avere un ritorno inaspettato come capitò alla Marin County CF (capitale $445 milioni) che ricevette da una vedova la proprietà di un pacchetto di azioni di una compagnia petrolifera che si dimostrò il più grosso lascito mai fatto verso una cf avendo un valore di mercato di $250 milioni.
La maggior parte delle affiliate sottolinea l'importanza della costruzione di un patrimonio solido specie attraverso modalità consolidate di fundraising; ed è da poco che le affiliate stanno scoprendo il potenziale dell'uso di tecniche di fundraising più sofisticate (pooled income funds, PRIs) specialmente l'uso dei challenge grants.

La fondazione capo può creare una affiliata in un territorio dove non ci sono altre Community Foundations.

Le affiliate sviluppano un piano di fundraising con obiettivi stabiliti insieme alla lead foundation in modo da costruire un patrimonio solido grazie anche alla caratteristica saliente dei challenge grants ovvero: ad ogni fondo raccolto dall'affiliata se ne aggiunge una determinata percentuale proveniente dalla fondazione madre (se si raggiunge un prefissato livello di donazioni).
Chiara è la definizione di challenge grant che fornisce Linda Wise McNay, direttore esecutivo dell'Emory Challenge Fund presso la Emory University: "un challenge grant crea interesse, incentiva e coinvolge attorno al programma sviluppato. Crea urgenza, eccitazione e incoraggia i donatori e persone a loro vicine a incrementare o a fare una nuova donazione. Può portare al di là delle aspettative."

Il challenge grant è anche un modo per dare nuovi impulsi al beneficiario: è il caso di un piccolo teatro della zona rurale del Midwest che ricevette un challenge grant di $35.000 con la scommessa di raddoppiare la cifra. Nello stesso anno di erogazione del grant furono raccolte donazioni per un totale di $250.000 mentre l'anno precedente ammontavano a meno di $30.000.[12]
Fra affiliate e lead c'è un tacito accordo comune per cui la lead non fa lavoro attivo nel terri-

torio dell'affiliata ma può prendere in considerazione donor potenziali nella stessa area e sollecitarli alla donazione nel caso tale compito non venga svolto dalla CF locale, per carenza di staff o difficoltà operative (mantenere attive le CF attraverso challenge grants è un programma possibile ma ambizioso).
Alla fine lo scopo dell'affiliation è sicuramente più chiaro:

- creare una fondazione solida con una abilità di attrarre risorse e creare fondi permanenti tali che nessuna delle parti potrebbe raccogliere da solo e che fornisca servizi ed esperienza tecnica alle organizzazioni non profit del territorio;
- incentivare le communities affiliate a prendere la propria strada in modo autonomo nel grantmaking, nel fundraising e in tutte quelle attività che creano uno spirito di coesione nella comunità;
- soddisfare una sempre più complessa società che richiede una risposta più locale che vada ad incoraggiare la partecipazione delle singole città ad un progetto filantropico comune.

Il New York Community Trust[13] è una community foundation che opera nell'area metropolitana di New York le cui molteplici diversità sono perfettamente descritte da Jonathan Kozol nel suo libro "Amazing grace": "il treno numero 6 da Manhattan alla zona sud del Bronx fa nove fermate in 18 minuti correndo fra la 59th street East alla Brook Avenue. Quando entri ti trovi nel settimo distretto più ricco della nazione; quando esci sei nel più povero."

La più grande Community Foundation americana è il New York Community Trust, che opera nell'area metropolitana di New York.

È stata fondata nel 1924 e oggi è la più grande CF americana, gestendo più di 1400 fondi per un totale di quasi $1 bilione. Nel 2000 ha distribuito più di $143 milioni con un incremento del 10% rispetto all'anno precedente.
Il governo della fondazione è composto da un comitato di distribuzione di 12 persone i cui membri sono nominati dalle autorità civiche e dalle istituzioni che rappresentano l'autorità pubblica: dal sindaco della città di New York, dal giudice capo della corte suprema, dal responsabile della camera di commercio, dal presidente del Lincoln Center for the performing arts, dal presidente dell'associazione dei bar di New York e dal presidente dell'Accademia di New York. I trustees (banche) nominano cinque dei dodici membri.
La fondazione crea programmi di grantmaking riguardo specifiche aree: giovani e famiglie, sviluppo della comunità e dell'ambiente, educazione e arte, salute e persone con bisogni speciali.
Il NYCT non eroga fondi al di fuori dell'area metropolitana di New York, non concede grants a singoli individui o per finanziamenti di debito, per situazioni di emergenza, per supporto generico o per scopi religiosi.
Per pagare le spese il NYCT ha tre forme di entrate:

- Tasse amministrative: sui grants che richiedono un intenso lavoro dello staff la tassa è del 5% sul valore del grant. Sugli altri è del 2% e dell'1% se < $500.000. La tassa iniziale alla creazione del fondo è di $100.
- Interessi da entrate: il conto corrente bancario in cui per praticità sono versati tutti i dividendi/interessi percepiti (contabilmente sono assegnati al fondo sorgente) ha un valore che supera i $10 milioni e dunque parte di questi vengono investiti in short-term U.S. Treasury Notes senza andare ad intaccare la liquidità di tale capitale. Gli interessi che derivano da tale investimento pagano la metà delle spese di gestione dei fondi.
- Internal Grants: sono entrate derivanti da fondi non vincolati trasferite ad un conto amministrativo per coprire eccezionali spese amministrative, organizzative anche delle CF affiliate.

Da tale descrizione ne esce che nella CF non sono presenti solo le figure del fundraiser o del grantmaker ma anche quella dello staff finanziario, colui che "ha cura" della donazione e che la trasforma in un "grant".
Il New York Community Trust gestisce le entrate provenienti dagli investimenti dei fondi creati fatti dal trust department delle banche trustee (ogni donatore al momento della donazione sceglie la banca fiduciaria): ogni anno lo staff della fondazione si incontra con i rappresentanti di ciascuno dei trustee per controllare le performance dei fondi investiti, solitamente il consiglio che viene fornito è di investire 2/3 in azioni e 1/3 in obbligazioni a tasso fisso con un ritorno minimo del 5%. Per ogni fondo viene calcolato il "total return" ovvero la performance

annuale di un portfolio titoli che serve a comparare i dati risultanti da un calcolo che tiene conto del valore di mercato a inizio e fine periodo, degli interessi e dividendi percepiti, delle aggiunte o sottrazioni di capitale.

Il NYCT si pone non solo come gestore di fondi "classici" ma come innovatore, andando a proporsi come gestore di restitution funds[14] e assicurando così, dall'alto della leadership assunta nel campo filantropico locale, una gestione e distribuzione appropriata dei fondi depositati per il beneficio sia delle parti lese che della comunità.[15]

Con un patrimonio di più di 2 miliardi di dollari e 11.500 donazioni effettuate per un ammontare di $143.950.743 il NYCT si pone ai vertici del panorama filantropico americano.

Scenari futuri certi sono difficili da predire[16] anche se si hanno dati e statistiche alla mano: una conclusione ragionevole è data dalla certezza che le CF hanno e ottengono il successo grazie alla fiducia che si sono saputo conquistare non solo fra i donatori e gli addetti al settore, ma specialmente fra le persone "comuni", quelle che casomai non sono o non hanno la possibilità di donare ma che usufruiscono di servizi finanziati grazie ai grants della CF.

Tali conquiste sono auspicabili non solo per un ulteriore sviluppo della filantropia americana, ma anche di quella di altre nazioni che necessitano da tempo di un sistema filantropico efficace sia nella raccolta fondi e specialmente nella loro erogazione.

Note

[1] AA.VV., Mission and History, Council on Foundations, 1990.

[2] Nel corso del tempo molte CF organizzate nella trust form hanno formato o si sono addirittura trasformate in una corporate cf e ciò per 4 ragioni principali: flessibilità nel selezionare i gestori/investitori del patrimonio; eliminazione e riduzione delle tasse da parte della banca trustee; abilità / possibilità di creare piccoli fondi che la banca preferirebbe non tenere; maggior protezione, sotto la legge statale, per responsabilità dirette degli amministratori.

[3] Eiseman, Cynthia Jones, Value added: donor advised funds at community, foundation, Trust & Estates, Marzo 1997.

[4] Foote, Joseph, Practices in family philanthropy, National Center for family philanthropy.

[5] AA.VV., CF seek higher profile to stave off competition, The Chronicle of Philantropy, 29 November 1996.

[6] Gorham Sophia, Pooled Income Funds, San Diego Community Foundation.

[7] Struckhoff, Eugene C, The handbook for community foundations, Council on foundations.

[8] AA. VV., Social Investment & Community Foundation, Council on Foundations.

[9] Struckhoff, Eugene C, The handbook for community foundations, Council on foundations.

[10] La differenza fra una Onp e una community foundation è che: la prima riceve una donazione e la userà per realizzare gli scopi previsti attraverso gli strumenti che il governo della agenzia deciderà di usare, mentre la cf crea un fondo secondo il volere del donatore, lo coinvolge nel processo di grantmaking, e il suo board realizzerà gli obiettivi nei modi, tempi e attraverso le agenzie non profit designate al momento della creazione del fondo.

[11] Leonard, Jennifer, Covering territory: community foundation area funds and affiliates, Community foundation for Southeastern Michigan 1991.

[12] Goodban, Nicholas, Opportunity or Imposition, Foundation News Mar/Apr 1983.

[13] AA..VV., Annual Report 2000, NYCT, 2000 – AA.VV., Creating a fund here, NYCT.

[14] Sono fondi creati grazie al potere coercitivo del giudice che intima il colpevole a risarcire i danni, spesso nei confronti della società più che verso singoli individui, creando un apposito fondo in una community foundation e gestito da quest'ultima e non direttamente dall'impresa colpevole. Ad esempio il NYCT amministra un programma di conservazione ambientale insieme ad altre 15 community foundations che gestiscono un fondo di $15 milioni proveniente da una restituzione dovuta dall'Exxon allo stato americano.

[15] AA.VV., Community Foundation as Administrators of Restitution Funds, NYCT, 1995.

[16] Ylvisaker Paul N., Community and Community Foundations in the next century pubblicato in Magat Richard, An agile servant, The Foundation Center 1989.

La realtà italiana: le fondazioni delle comunità locali

di Valerio Melandri

Il modello delle Community Foundation americane è riscontrabile in Italia nelle fondazioni delle comunità locali (di seguito FdC) che si distinguono dalle fondazioni operative, che gestiscono direttamente i progetti, per l'attività di erogazione e per un radicamento sul territorio e una conoscenza dello stesso ricercata attraverso la creazione, come ha fatto la Fondazione Cariplo, di FdC nelle varie Provincie Lombarde.

Le FdC sono presenti sul territorio col fine di recepirne le istanze sociali ed economiche espresse dalla comunità di cittadini e istituzioni, "perseguendo il miglioramento della qualità della vita della comunità e il rafforzamento dei legami solidaristici attraverso la raccolta e la gestione di una pluralità di fondi per finanziare progetti di utilità sociale"[1].

La FdC è "uno strumento agile e flessibile che viene offerto alla comunità e da questa guidato per dare concretezza ai principi di solidarietà, sussidiarietà e responsabilità sociale. Essa opera favorendo la cultura della donazione, promuovendo la crescita qualitativa e quantitativa del settore non profit e stimolando una maggiore consapevolezza di quelle che sono le potenzialità e le necessità dell'intera comunità".[2]

Le fondazioni operano in abiti, spesso conflittuali, in cui lo Stato non riesce ad avanzare.

Ad oggi le fondazioni di comunità presenti sul territorio italiano sono 12 (Lecco, Como, Mantova, Novara, Bergamo, Monza, Cremona, Varese, Brescia, Pavia, Sondrio, Fondazione della comunità Clodiense) più 2 in via di formazione.

Le FdC hanno tre aspetti caratterizzanti che saranno esaminati con riferimento alla realtà italiana ovvero alla Fondazione Cariplo che ha deciso, prima in Italia, di importare il modello delle CF.

Le erogazioni[3]. Ve ne sono di tre tipologie: la prima è relativa ai programmi a cui la fondazione ha deciso di dar vita in settori rilevanti (ricerca scientifica, ambiente, assistenza sociale, educazione, cultura); poi vi sono le erogazioni istituzionali (per la Fondazione Cariplo i 12 miliardi verso la Fondazione Scala e le Università Milanesi) e infine le erogazioni a favore

delle richieste di contributi che giungono dalla "periferia".
Quest'ultime erogazioni vanno verso le varie comunità delle provincie lombarde e per far si che questa attività di grant-making (è necessario ricordare che le FdC "erogano ma non fanno") sia effettivamente rispondente ai bisogni locali, la Fondazione Cariplo ha dato vita al progetto FdC.
Le fondazioni sono troppo spesso considerate come dei semplici gestori di fondi o finanziatori dell'innovazione al servizio della società civile; mentre sono soprattutto centri di conoscenza ed esperienza il cui fine principale è di creare valore aggiunto nella società.
La loro posizione finanziaria, la loro autonomia e continuità danno loro i mezzi appropriati.
Le fondazioni hanno inoltre il ruolo importante di avanguardie che osano avventurarsi in terreni di conflitto nei quali le autorità pubbliche non saprebbero avanzare, al fine di aiutare a suscitare profondi cambiamenti quali la ricerca di nuove soluzioni, sostenendo programmi universitari, scientifici e di nuove tecnologie; introducendo nuovi parametri nel dibattito della società civile e a portare nuovi attori al tavolo dei decision-makers sviluppando dei processi di cambiamento in cui la comunità sia centrale. Questa tendenza si accentua grazie allo sviluppo delle fondazioni create col fine di aiutare le comunità locali a far fronte alle sfide sociali, economiche ed ecologiche

Rapporto con la società civile[4]. "Solo una presenza significativa sul territorio può garantire un dialogo continuo e proficuo tra organizzazioni non profit e fondazioni". Se nel passato le fondazioni erano lontane dal territorio e più influenzate da inutili ingerenze esterne, ora invece stando a contatto con la realtà locale, "si cimentano sui problemi concreti e attivano i rapporti con pubblico e privato più opportuni per risolverli".
Una delle figure più importanti che emergono dalla società civile è quella del donatore che può contribuire al miglioramento della qualità di vita attraverso l'interazione con la FdC grazie a:

- contributi destinati ad essere erogati in attività di utilità sociale, contributi periodici e normalmente di modesta entità provenienti da un numero consistente di donatori;
- donazioni, spesso stabilite nel testamento e di norma consistenti, volte a costituire un patrimonio perpetuo di cui solo i frutti potranno essere utilizzati per finanziare progetti.

Autonomia[5]. "Se si instaura un rapporto forte con la società civile e se i cittadini capiscono di essere loro i veri "proprietari" della fondazione e vi collaborano attivamente, allora ogni eventuale ingerenza e condizionamento esterni saranno improbabili, per non dire impossibili".
Anzi con il settore pubblico e privato si va a creare non più un rapporto di dipendenza politica o amministrativa, ma ci si pone a livello di partnership attraente per quattro motivi:

- le fondazioni danno una "dimensione umana" alle azioni pubbliche: si concentrano sulla società civile, sul rispetto dei diritti delle minoranze, sulla libertà dei media, sulla tolleranza e sul pluralismo, e possono toccare lembi di società che i governi non possono o non riescono a raggiungere;
- le fondazioni agiscono nel lungo periodo in quanto sono in grado di valutare e sostenere dei rischi: vanno a finanziare così progetti, ideati da organizzazioni non profit, nuovi e innovativi, con orizzonti temporali anche a lungo termine;
- le fondazioni possono concludere partenariati di cofinanziamento, insieme alle istituzioni pubbliche, dove ogni euro dei fondi di partenariato è destinato al beneficiario e questo in quanto, a differenza di altre organizzazioni non profit che non hanno una indipendenza economica completa, posseggono risorse proprie a copertura delle proprie spese amministrative e non devono sottrarle ai fondi erogati;

Le fondazioni, concentrandosi sulla società civile, danno una "dimensione umana" alle azioni pubbliche.

- le fondazioni possono completare le azioni delle autorità pubbliche e del settore privato destinando delle risorse qualora queste ultime non possano agire per ragioni legali o a causa di altre restrizioni.

Dal mix di queste tre caratteristiche, che non sono altro che le tre realtà servite da una FdC (organizzazioni non profit beneficiarie, donatori, comunità), nasce il modello di fondazione di comunità più completo e in grado di garantirsi l'indipendenza e la crescita in modo equilibrato, senza concentrarsi esclusivamente sull'erogazione a Onp o sulla proposta alla comunità (pena un'approccio passivo nella raccolta fondi) o sui servizi ai donatori (che potrebbero porre grossi vincoli sui fondi donati) ma assumendo personale esperto, in modo da essere riferimento per l'intera comunità e portando così un incremento del benessere grazie ad una gestione e ad una crescita del patrimonio che la comunità le "affida".

Evoluzione delle fondazioni di comunità italiane attraverso la legge Ciampi-Pinza e la legge Tremonti. Storicamente le fondazioni bancarie hanno svolto il ruolo di proprietarie e casseforti degli istituti bancari a cui erano legate, ma a partire dalla Legge Ciampi-Pinza (legge delega 99/53) si è dato il via legislativo all'uscita delle fondazioni dagli assetti proprietari bancari.

La legge Ciampi-Pinza ha iniziato l'uscita delle fondazioni dagli assetti proprietari bancari.

La legge delega Ciampi-Pinza era così schematizzata:

- concessione di esenzioni fiscali sulle possibili plusvalenze dalla vendita delle partecipazioni bancarie e diretta imputazione delle eventuali minusvalenze al patrimonio netto così da evitare impedimenti alla loro futura attività;
- assegnazione alle fondazioni bancarie di esenzioni fiscali riservate agli enti non commerciali solamente se queste stesse Fondazioni dismettono il controllo sulle società bancarie entro quattro anni dall'entrata in vigore della legge; scaduti i quattro anni senza dismissione, le Fondazioni saranno sottoposte al più gravoso regime fiscale delle società finanziarie;
- divieto alle fondazioni, cui sia stata conferita la natura di ente privato, di detenere il controllo di imprese che non siano strumentali ai loro fini di utilità sociale senza lucro (le banche rientrano certamente in questa tipologia di imprese);
- vigilanza del ministero del Tesoro sulle fondazioni fino all'avvenuta cessione di partecipazioni di controllo, diretto o indiretto, delle società bancarie e fino alla realizzazione della riforma del libro primo del Codice Civile; solo successivamente le Fondazioni saranno sottoposte alla vigilanza di un'autorità indipendente;
- obbligo di impiegare annualmente per fini istituzionali un ammontare di reddito non inferiore a una determinata quota del patrimonio posseduto (era stata presa a riferimento la media dei dividendi bancari erogati nell'ultimo triennio).[6]

Negli anni successivi con la legge 461/98 (legge Amato) e il relativo atto di indirizzo, con riferimento anche al decreto legislativo 153/99 (disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti), si era completato il processo iniziato con la Legge Ciampi-Pinza ovvero con la trasformazione delle Fondazioni in persone giuridiche di diritto privato che non siano titolari di partecipazioni di controllo nelle banche e che perseguano esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico.
A tali fondazioni non è chiesto solo di contribuire in modo generico alla crescita sociale, ma anche di svolgere una concreta azione di promozione e sviluppo a beneficio delle comunità locali, azione che presenta risvolti economici non sottovalutabili.[7]

La legge Amato ha individuato i sei settori rilevanti (ricerca scientifica, istruzione, arte, conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, sanità, assistenza alle categorie sociali deboli) fra cui la Fondazione può sceglierne, specificandoli nello statuto, uno o al massimo due, in modo che le risorse non si disperdono in mille rivoli ma si orientino, anche attraverso piani di impiego pluriennali, verso settori precisi.
La legge prevedeva, oltre all'abolizione del meccanismo di cooptazione a vita che regolava l'ingresso di nuovi soci nell'assemblea,

la creazione di tre organi di governance: indirizzo, amministrazione e controllo.
Il primo come vero centro decisionale delle Fondazioni, formato da 10-12 membri, che dovranno scegliere non tra loro stessi (vi è il vincolo di incompatibilità) ma all'esterno, i componenti dell'organo di amministrazione; tale designazione sarà a favore degli enti locali (Comune, Province, Regioni) ma anche di altri enti territoriali come le Università e le Camere di commercio.
Al 2001 le fondazioni che hanno modificato il loro statuto, adeguandolo alla legge, sono tutte le 88 fondazioni di origine bancaria esistenti, ciò però non è sufficiente a renderle conformi alle disposizioni legislative in quanto è fondamentale la dismissione delle partecipazioni bancarie che era previsto nella Legge Amato ma di cui ne è stata prorogata la scadenza, con il decr.leg. 153/99, per 4 anni, dunque nel 2003 nessuna fondazione (escludendo l'ipotesi Sgr) potrà più avere quote di partecipazione nelle banche.
Attualmente sta affrontando il nodo delle partecipazioni bancarie il ministro Tremonti attraverso l'introduzione dello strumento delle Sgr (società di gestione del risparmio) ovvero società che gestiscono, secondo criteri di professionalità e indipendenza, la partecipazione bancaria in nome proprio, intestando a sé le azioni, e nell'interesse dell'affidante, con lo scopo di assicurare la sana e prudente gestione, l'efficienza e la profittabilità della banca partecipata, in conformità dei livelli di rischio concordati con l'affidante.[8]
L'obbligo, da parte delle fondazioni, di cedere partecipazioni di controllo (singole o congiunte) in caso di conferimento delle medesime a una Sgr è prorogato dal 15 giugno 2003 al 15 giugno 2006.[9]
La quota di capitale che le fondazioni e la banca controllata potranno detenere nella Sgr non dovrà essere superiore al 5%.
Inizialmente la riforma proposta conteneva anche le seguenti novità:

- 75% del reddito dà impiegare in quattro settori rilevanti scelti tra quelli previsti dalla legge;
- organo di indirizzo composto per il 70% dai rappresentanti di Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane ad eccezione delle fondazioni di origine associativa (come l'ente cassa di risparmio di Roma che controlla la banca di Roma) in cui l'assemblea potrà designare fino al 50% dei componenti dell'organo di indirizzo;
- un decimo (10%) del patrimonio, esclusa la parte immobilizzata nelle banche, da investire in "attività che contribuiscano al perseguimento delle finalità istituzionali e in particolare allo sviluppo del territorio di riferimento, con specifico riguardo alle infrastrutture" ovvero dovranno acquistare, "fermo restando il rispetto del criterio dell'adeguata redditività", obbligazioni finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche;
- l'investimento in singole attività non può superare il 20% del patrimonio complessivo della fondazione, salvo deroghe per giustificati motivi, concesse dall'Autorità di vigilanza ovvero dal ministero dell'Economia. Questo punto è stato stralciato nel secondo testo della riforma;
- permane il divieto per chi ha compiti di "indirizzo, amministrazione, direzione o controllo" di ricoprire cariche nella banca o comunque in gruppo creditizi o assicurativi. Resta anche l'incompatibilità, prevista dall'atto-Visco, per politici e amministratori locali.

Le Società di Gestione del Risparmio gestiscono le partecipazioni bancarie nell'interesse delle fondazioni affidanti.

Con la legge Tremonti si intravedono due possibili scenari: "un passo in avanti nella direzione di avere banche più private", se il meccanismo delle Sgr (Società di gestione del risparmio) sarà "puro" cioè autenticamente ispirato ai principi del mercato; "un passo indietro nella direzione di avere Fondazioni in grado di rappresentare esclusivamente l'anima sociale, se la scelta di costituire maggioranze dei rappresentanti degli enti locali", invece di divenire un sistema indipendente, si riduca alla trasmissione di appetiti ideologici ed elettorali.[10]
Se la legge Tremonti fosse realmente ispirata al modello americano non vi dovrebbero essere sospetti fondati di una possibile contaminazione del mondo politico con il mondo della filantropia, né dovrebbero sedere in consiglio, come maggioranza, rappresentanti politici della società civile.[11]

Il Consiglio di Stato nel dare il suo parere sul testo di riforma presentato fa continuo riferimento all'autonomia privatistica e alla libertà statutaria delle Fondazioni e dunque esprime la sua riserva sui due terzi dei seggi riservati, negli organi di indirizzo, a Regioni, Province, Comuni suggerendo solamente la fissazione, all'interno della legge, del criterio di prevalenza degli enti territoriali, poi spetterà ai singoli statuti fissarne la percentuale.

Il Consiglio di Stato ha suggerito di ridurre il numero di seggi riservati, negli organi di indirizzo delle fondazioni, agli enti locali (regioni, provincie e comuni).

Bocciati sia il vincolo di investimento di almeno il 10% degli asset in attività connesse con lo sviluppo infrastrutturale del paese che mina la libertà di investimento della fondazione, sia per le restrizioni degli ambiti territoriali di operatività delle fondazioni.

Inutile restrizione quest'ultima che risulta probabilmente da una sommaria e inesatta copiatura del modello di CF americane che sì operano esclusivamente in un dato territorio, ma questo in quanto il territorio americano a confronto con quello italiano è ed ha dimensioni ben più grandi e necessita di CF a livello locale (di contea o anche di metropoli), mentre l'Italia concentra la maggior parte delle "possibili fondazioni di comunità" specialmente nelle regioni del nord Italia dove vi sono fondazioni di origine bancaria con ingenti patrimoni. È perciò inutile porre dei confini di territorialità in una nazione, come l'Italia, che necessita fortemente di una ridistribuzione regionale delle risorse e di uno sviluppo mirato alle zone più povere (nel Sud Italia hanno sede solo 16 fondazioni di origine bancaria sulle 88 che hanno modificato i loro statuti).

Il parere del Consiglio di Stato accoglie la scelta fondamentale dello strumento della Sgr indipendente come alternativa alla cessione sul mercato delle partecipazioni bancarie e così ribadisce il principio di separazione tra banche e Fondazioni.

Le fondazioni di comunità hanno un vantaggio comparato rispetto agli organi pubblici nella valorizzazione delle risorse artistiche e sociali.

Ha escluso però che il Tesoro possa esercitare "procedure speciali di scelta" in merito alla designazione degli amministratori e nella gestione delle casseforti cui le Fondazioni potranno, in certi casi, conferire le partecipazioni rilevanti nelle grandi banche italiane. Tale scelta dovrà essere effettuata attraverso i bandi pubblici previsti dalla normativa Ue.[12]

Comunque la creazione dello strumento Sgr sembra un tentativo per prorogare la cessione del controllo delle banche (prossima scadenza 2006), quando 68 Fondazioni su 89 hanno già assolto tale obbligo (e tra le 21 inadempienti solo Mps e Carige hanno dimensioni rilevanti); in tal senso il presidente della fondazione Montepaschi, Giuseppe Mussari, ha lasciato intendere l'intenzione della stessa fondazione di cedere il controllo sul gruppo toscano senza passare, "speriamo di non arrivarci mai" ha dichiarato, per la soluzione Sgr e dunque non usufruendo della proroga avrà tempo fino al 2003[13].

Esplicita è la denuncia di Giuseppe Guzzetti, presidente dell'Acri, che dichiara che "l'autonomia delle fondazioni è andata alla malora" e che queste vengono messe al servizio "degli interventi pubblici".[14]

La soluzione più semplice sarebbe stata la fissazione di un obbligo di cessione a breve termine delle quote bancarie sul mercato e la creazione effettiva di fondazioni di comunità all'interno del territorio italiano: si pensi che nel '99-2000 la Fondazione Cariplo ha fatto erogazioni complessive per 250 miliardi di lire (45, 2% per assistenza, anziani e handicap, 38, 2% a favore di arte cultura) fra cui il restauro di Palazzo Reale a Milano (50 miliardi di lire) che dà l'idea di come non vi sia necessità di vendere i patrimoni artistici italiani ma vi è necessità di indirizzare le risorse economiche là dove vi è necessità e interesse non politico, ma della comunità.

Questo compito può essere svolto al meglio dalle fondazioni di comunità più che da organi pubblici dove interessi politici contrapposti dilatano mostruosamente i tempi e le modalità di intervento.

Una recente sentenza della Corte di Cassazione (n.6607/02) ha chiarito che la gestione della banca e degli altri beni è lo strumento per il perseguimento degli scopi istituzionali non profit, confermando quindi che non c'è alcun conflitto fra l'esercitare un'attività non profit ed il dete-

nere partecipazioni societarie che non siano di controllo.

L'OBBLIGO DI DISMETTERE LE partecipazioni di controllo è stato introdotto nel '99 (la legge Amato obbligava invece le fondazioni a mantenerne il controllo, obbligo che è stato rimosso solo da otto anni) e con la norma, introdotta da Tremonti, che vieta il controllo congiunto di aziende bancarie da parte di più fondazioni viene ribadita l'importanza di dare un taglio netto ai legami tra fondazioni e banca, alla luce anche della legge Ciampi che aveva adottato una nozione di controllo poco rigorosa che non poneva una chiara separazione tra fondazione e banca controllata.

Tale nozione è motivo di analisi del recente parere (Agosto 2002) della Commissione Europea sulla situazione delle fondazioni di origine bancaria in Italia: riconoscendo come lecita la qualifica giuridica di ente non commerciale delle fondazioni (art.12 d.lgs. n.153/1999) approva la relativa riduzione del 50% dell'aliquota normale dell'Irpeg (e conseguentemente anche le facilitazioni che riguardano la tassazione delle plusvalenze derivanti dalla vendita delle partecipazioni nelle banche e il trasferimento alle fondazioni di beni strumentali) ma ribadisce, come aveva già fatto nell'ottobre 2000, l'incompatibilità con le norme comunitarie sugli aiuti di stato delle agevolazioni concordate, con il decreto 153/99, direttamente alle banche controllate dalle fondazioni per promuovere la ristrutturazione e il consolidamento del settore.[15]

Il pregio della legge Tremonti sta dunque nell'essere riuscita a risolvere il contenzioso in atto con l'Unione Europea, separando ancora più nettamente fondazioni e banche, e le cariche di membro degli organi delle fondazioni da quelle nelle società bancarie, finanziarie, assicurative.

Dall'altra parte tale legge, seppur ribadendo il regime speciale di favore fiscale concesso, lo spiega ponendo le fondazioni, non come soggetti di mercato o sullo stesso piano delle fondazioni di diritto privato comune, ma come fondazioni "sui generis" appartenenti ad un ambito pubblicistico dove è giustificata una presenza maggioritaria degli enti pubblici nei consigli di amministrazione delle fondazioni.

Nel modello americano delle CF, che non è da prendere come dato ma come modello, anche da migliorare, non è presente tale preponderanza del settore pubblico in fondazioni "private": su tale aspetto si aspetterà il responso della Corte Costituzionale.[16]

La legge Ciampi ha avuto il pregio di attribuire alla Fondazioni una natura organizzativa di soggetti privati (la stessa dei soggetti beneficiari dei suoi interventi) e non, come la legge Tremonti, trasformarle in una sorta di "finanziarie regionali" legate eccessivamente al patrimonio bancario preesistente, invece che al contributo della comunità. La normativa fiscale americana penalizza fortemente chi trasferisce il patrimonio agli eredi in modo tale che il donatario sia incentivato a trovare altre modalità, fiscalmente vantaggiose (come i fondi creati all'interno di una CF), di devoluzione del suo patrimonio.[17]

Lo stesso ministro Tremonti, che vuole ispirarsi al modello americano, ha attuato una riforma, già vigente, che detassa le eredità anche sopra i 150.000 euro. Commenti sulla coerenza e utilità di tali iniziative, alla luce di un rapido sviluppo delle FdC, sono inutili.

LE FONDAZIONI DELLE COMUNITÀ LOCALI ITALIANE: progetto fondazioni di comunità della Fondazione Cariplo[18]. Tale progetto mira a costruire una struttura in grado di conoscere bisogni e potenzialità delle comunità locali, non attraverso una rete di uffici burocratizzati ma grazie alla costituzione di enti totalmente autonomi che maturino una profonda conoscenza del territorio e che non si limitino ad aspettare l'intervento pubblico ma che si impegnino in prima persona in una attività di erogazione.

La Fondazione Cariplo ha avviato un progetto di fondazioni di comunità locale che siano caratterizzate da un forte radicamento territoriale.

Lo strumento migliore per rispondere a queste esigenze sono le fondazioni delle comunità locali che si differenziano dalla maggior parte delle altre organizzazioni non profit per il fatto di essere caratterizzate non da un obiettivo tematico (anziani, giovani, ambiente, cultura) ma da un territorio.

Il ruolo della Fondazione Cariplo è fondamentale: contribuisce al finanziamento del-

l'iniziativa attraverso due "erogazioni sfida" di €100.000 e €5.000.000 e offre un'insostituibile assistenza tecnica.
L'utilizzo di questi due meccanismi dovrebbero facilitare il lancio nella nostra realtà di un istituto ancora sconosciuto, ma che ha la sua efficacia non nella gestione diretta dei progetti (che non effettua) ma nell'erogazione dei contributi a soggetti terzi, in particolare ad organizzazioni non profit con esperienza specifica nel campo nel quale si desidera operare.

Il primo passo è la costituzione da parte della Fondazione Cariplo di un fondo patrimoniale di €5.000.000 (vincolato all'effettiva realizzazione del piano strategico triennale), i cui frutti verranno semestralmente destinati alla fondazione della comunità locale affinché li usi per finanziare progetti d'utilità sociale; sempre al momento della costituzione e con la promessa che ne vengano raccolti altrettanti nel primo anno di vita, eroga €100.000 alla FdC affinché possa finanziare immediatamente progetti d'utilità sociale.
Per quel che riguarda la raccolta di fondi da destinare ad aumentare il patrimonio della fondazione della comunità locale, la Fondazione Cariplo ha invece previsto un'altra erogazione sfida da €5.000.000. Questa seconda erogazione avrà durata decennale ed un rapporto molto più favorevole: infatti per ogni euro raccolto e destinato a costituire un fondo i cui frutti saranno destinati al perseguimento di fini d'utilità sociale, la Fondazione Cariplo metterà a disposizione due euro fino a raggiungere la cifra di €5.000.000, così da costituire un fondo i cui frutti saranno in perpetuo destinati a migliorare la qualità della vita della comunità.

Per ogni nuova FdC la Fondazione Cariplo fa fronte ad un impegno di 10 milioni di Euro fornendo al contempo l'assistenza tecnica.

Per ogni nuova FdC la Fondazione Cariplo fa fronte ad un impegno di €10.100.000 a cui bisogna aggiungere tutta l'assistenza tecnica che viene fornita da esperti che la fondazione mette gratuitamente a disposizione delle fondazioni locali.
La fondazione della comunità locale è un potentissimo catalizzatore e moltiplicatore di risorse per il finanziamento di iniziative di utilità sociale, è uno strumento unico per coloro che cercano garanzie di utilizzo corretto per i fondi donati e che vorrebbero contribuire alla definizione e realizzazione del bene comune senza noiose implicazioni di natura legale, fiscale, amministrativa.
La prima fondazione ad essere costituita è stata la Fondazione di Lecco che, in appena due anni, ha raccolto donazioni per €3.600.000 ed erogato contributi per oltre €1.200.000 che sono serviti a finanziare 85 progetti d'utilità sociale e tutto ciò in una provincia di appena 300.000 abitanti.

Ogni fondazione della comunità locale ha varie funzioni[19]:

- è luogo di elaborazione di una visione complessiva e di lungo periodo delle esigenze dell'intera comunità;
- catalizzatore di risorse;
- erogatore di contributi per fini di utilità sociale;
- centro di assistenza tecnica ai donatori e alle Onp;
- punto di incontro, di dibattito e di coinvolgimento della società civile.

Ha soggetti serviti:

- i donatori: individui, famiglie, imprese;
- il settore non profit;
- la comunità nel suo complesso;
- le pubbliche amministrazioni;
- professionisti (notai, avvocati, commercialisti);
- istituti di credito;
- altri enti di erogazione.

Ha determinate caratteristiche imprescindibili:

- essere un patrimonio finalizzato ad uno scopo;
- pluralità di fondi con caratteristiche diverse;
- consiglio d'amministrazione autorevole, rappresentativo e disinteressato;
- personale specializzato;
- pubblicità e trasparenza di procedure e bilanci;
- neutralità e indipendenza;

Attraverso una gestione professionale ed aggregata di una pluralità di fondi, permette, anche a chi ha mezzi modesti, di pianifi-

care e gestire strategicamente le proprie donazioni e quindi di costituire una propria fondazione in grado di offrire concreti benefici alle generazioni future, garantendosi che un determinato ideale venga perseguito efficacemente nel tempo alla luce anche dei mutamenti spesso imprevedibili della vita delle singole comunità e avendo la possibilità di conservare in perpetuo la memoria propria o di una persona cara.

Gli obiettivi di una fondazione della comunità locale sono[20]:

- sviluppare un'ampia e approfondita conoscenza delle esigenze e delle potenzialità della società civile
- offrire vari ed articolati servizi sia a tutti i potenziali donatori che alle non profit
- dotarsi di una struttura operativa in grado di distribuire e garantire la destinazione di contributi, anche di modesta entità, volti a perseguire fini d'utilità sociale.

Per raggiungere tali obiettivi la FdC ha tre fonti di reddito:

- il reddito derivante dall'investimento del patrimonio che dovrebbe diventare, nel lungo periodo, la fonte principale di finanziamento della gestione e delle attività della fondazione;
- contributi da parte di terzi e non, destinati all'incremento del patrimonio ovvero costituire presso tali fondazioni, accanto ai più tradizionali fondi patrimoniali, dei veri e propri fondi correnti in cui il donatore versa in una o più soluzioni il proprio contributo che la fondazione distribuirà nei mesi successivi in vari interventi d'utilità sociale;
- entrate derivanti da utilità connesse come l'organizzazione di spettacoli o eventi pubblici.

GLI ORGANI DELLA FONDAZIONE[21] sono il Presidente, il Vice Presidente, il Consiglio d'Amministrazione, il Collegio dei Revisori, il Segretario Generale. In Italia il rappresentante legale dell'ente è il Presidente del Consiglio di Amministrazione, mentre ciò non accade nella maggior parte delle CF statunitensi, dove il Presidente è il capo del personale e non è membro del board.
Ciò significa che mentre il Presidente di una fondazione americana lavora a tempo pieno alla gestione dell'ente, quello italiano è invece un volontario che può dedicare un tempo limitato a tale attività.
Affinché la costituzione di un patrimonio permanente e che dunque duri nel tempo sia possibile, il consiglio di amministrazione non deve essere espressione di interessi di parte (che sono necessariamente a breve) ma deve perseguire un ideale in grado di trascendere le contingenze.
La struttura di una FdC schematizzata a pag.46 contiene l'elenco dei comitati (i committee americani) che sono di norma (escluso il comitato di nomina) presieduti da un membro del consiglio di amministrazione.
La struttura, gli organi e le funzioni ricalcano sostanzialmente il modello americano ma data la loro recente costituzione è necessario capire quali potrebbero essere le cause del fallimento del progetto:

- l'assenza di un piano per la raccolta delle risorse;
- la politicizzazione dei suoi membri;
- la perdita di reputazione (spesso derivante da conflitti di interesse);
- la non individuazione di nuove sfide una volta raggiunto l'obiettivo (sempre suscitare entusiasmo e coinvolgere la comunità);
- scarso impegno da parte del Consiglio di Amministrazione.

Vi sono anche alcuni indicatori da tenere sott'occhio se si vuole evitare il fallimento:

- troppe poche persone coinvolte nella raccolta fondi;
- attesa passiva per i testamenti: occorre dar vita ad una attività promozionale, di pianificazione e di rapporti personali con i possibili donatori perché questi si ricordino di inserire la fondazione nei loro testamenti;
- informare i nuovi membri del consiglio di amministrazione sulle attività della fondazione anche prima del loro arrivo;
- scarsi rapporti fra fondazione e coloro che vi istituiscono un fondo (ringraziarli e tenere contatti stretti);
- stabilire scadenze e priorità in un piano di richieste di contributi e di erogazioni;
- non organizzare convegni solamente accademici, ma coinvolgere la comunità in momenti di scambio (come il costituire

una biblioteca specializzata nel non profit d'ausilio sia ai volontari sia alla comunità interessata);
- produrre materiale informativo di qualità, facilmente reperibile e comprensibile, che spieghi specialmente i vantaggi specifici nel costituire un fondo presso la fondazione della comunità locale piuttosto che una propria fondazione;
- essere attenti ai mutamenti nel terzo settore e alla competizione con gli altri enti di erogazione;
- evitare assolutamente di aver uomini politici nel proprio consiglio di amministrazione;
- considerare chi chiede contributi come un partner non come un supplicante, perché senza la sua attività la fondazione non avrebbe ragione di esistere; in tal senso va massimizzato l'impatto delle erogazioni utilizzando il meccanismo della sfida.

Il futuro delle fondazioni bancarie[22], sta in amministratori che sappiano conciliare il non profit sociale, culturale, sanitario, civile con l'economicità degli investimenti delle fondazioni stesse. Il terzo settore deve essere coinvolto nella gestione delle aziende di origine bancaria in modo da trasmettere fiducia al "pubblico" e al fine del non ripetersi di situazioni, come la "missione arcobaleno" che erano gestite da un management di tipo privato o privato-pubblico.

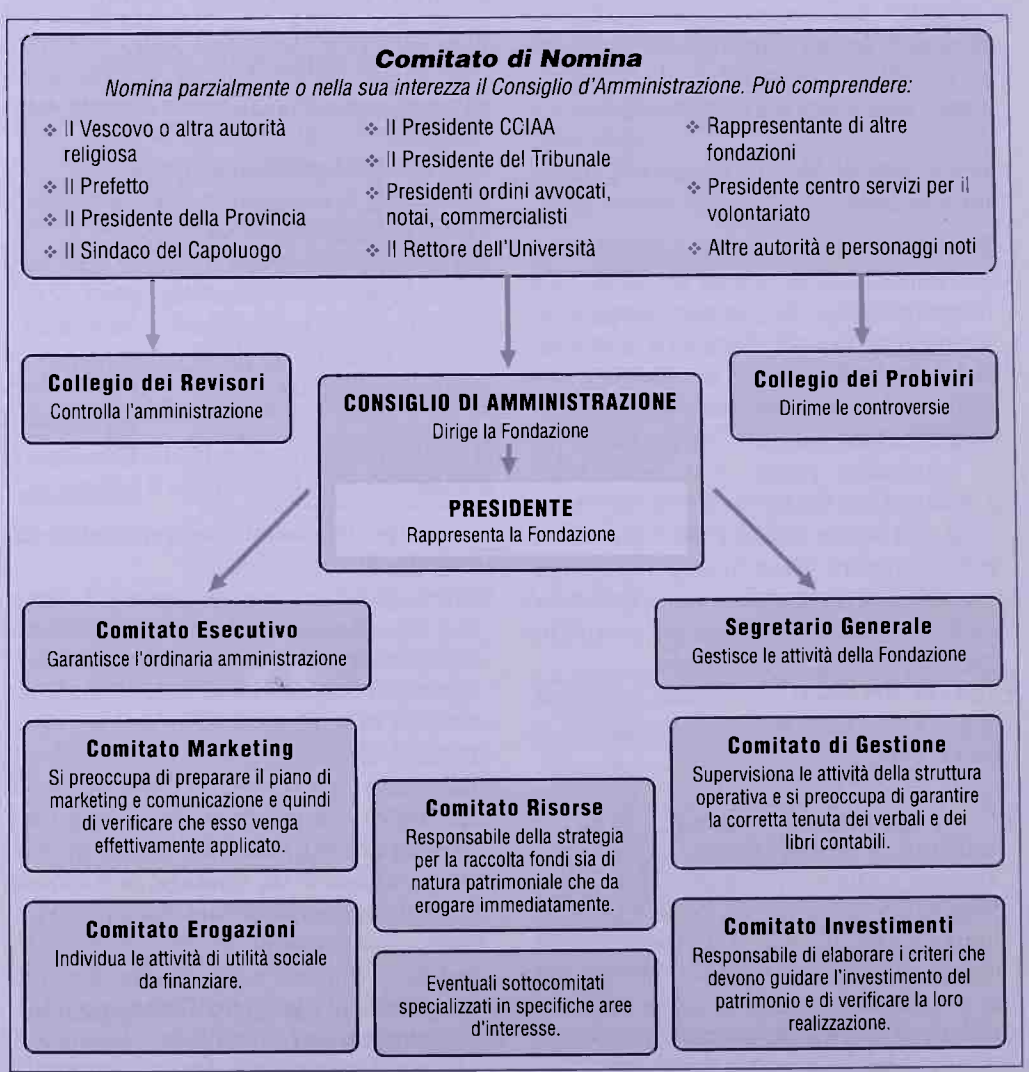


Grafico tratto dai quaderni operativi per le FdC "La Struttura" - Fonte: www.fondazionecariplo.it

Gli amministratori e i membri del consiglio di amministrazione devono perciò avere le seguenti competenze:

- saper conciliare la redditività economico-finanziaria con i fini sociali e istituzionali alla luce del "bilancio sociale e di missione" e del bilancio d'esercizio;
- essere validi interlocutori per il mondo finanziario al fine di attrarre i capitali e creare un rapporto fra FdC e tutto ciò che è espressione del territorio;
- ricercare sempre la migliore destinazione delle risorse a disposizione.

Sta in un governo che dia segnali convincenti di una precisa volontà nel volere sviluppare lo strumento delle FdC. La detassazione dei lasciti ereditari disincentiva fortemente i possibili donatori a indicare la fondazione nei propri lasciti testamentari, la depenalizzazione del falso in bilancio non incentiva le imprese ad utilizzare i propri capitali per finanziare iniziative sociali, in quanto fondi non correttamente iscritti in bilancio difficilmente verranno destinati a scopi di utilità sociale.

Il futuro delle fondazioni bancarie è nella capacità di conciliare il non profit sociale, culturale e sanitario con l'economicità degli investimenti.

Per uno sviluppo del non profit come settore terzo e indipendente, non schiacciato né tirato fra privato e pubblico, lo strumento delle FdC è non solo una indispensabile fonte di finanziamento ma oltremodo una leva per creare sul territorio e all'interno delle comunità locali una coscienza del bene comune e del benessere comune che purtroppo latita.

Note

[1] Casa dei Bernardino, "La Fondazione della comunità locale, introduzione al progetto" scaricato da www.fondazionecariplo.it alle ore 14.00 del 31/07/02

[2] Casadei Bernardino, Il progetto "Fondazioni delle comunità locali" scaricato da www.fondazionecariplo.it alle ore 14.00 del 31/07/02

[3] Maggio Francesco, La fondazione va a vivere in comunità, Il Sole 24 Ore, 19/02/01

[4] Maggio Francesco, op.cit.

[5] Maggio Francesco, op.cit.

[6] Messori Marcello, Quel paradosso dei dividendi, Il Sole 24 Ore, 5/05/98

[7] Oriani Marco, Fondazioni, un motore per il territorio, Il Sole 24 Ore, 13/05/99

[8] Carabini Orazio, Alle Sgr piena indipendenza in banca, Il Sole 24 Ore, 3/05/02

[9] Calderoni Mario, Fondazioni le novità in arrivo, Il Sole 24 Ore, 25/06/02

[10] Masciandaro Donato, Fondazioni: la partita dell'indipendenza, Il Sole 24 Ore, 4/05/02

[11] Platero Mario, Non Profit Usa senza politici né gettoni, Il Sole 24 Ore, 4/05/02

[12] Quaglio Antonio, Fondazioni riforma a ostacoli, Il Sole 24 Ore, 27/07/02

[13] R.R., Fondazioni: una gara per le Sgr, Il Sole 24 Ore, 21/06/02 – Al.G., Guzzetti: "Niente Espropri", Il Sole 24 Ore, 19/09/01

[14] R.R., op.cit. – Al.G., op.cit.

[15] Serafini Laura, La Ue approva gli sgravi alle Fondazioni, Il Sole 24 Ore, 24/08/02

[16] Serafini Laura "La UE approva gli sgravi delle fondazioni"– Clarich Marcello "Il Merito della riforma" Il Sole 24 Ore, 24 /08/02

[17] Marchettini Stefano, "Fondazioni, la colpa di aver applicato le leggi" Il Sole 24 ore, 18/06/02

[18] Casadei Bernardino, "La Fondazione della comunità locale, introduzione al progetto" e "Il Progetto fondazioni delle comunità locali" scaricato da www.fondazionecariplo.it alle ore 14.00 del 31/07/02

[19] Casadei Bernardino, "La Fondazione della comunità locale, introduzione al progetto" scaricato da www.fondazionecariplo.it alle ore 14.00 del 31/07/02

[20] Casadei Bernardino, "La Fondazione della comunità locale, introduzione al progetto" scaricato da www.fondazionecariplo.it alle ore 14.00 del 31/07/02

[21] Casadei Bernardino, "La Fondazione della comunità locale: la struttura" scaricato da www.fondazionecariplo.it alle ore 14.00 del 31/07/02

[22] Fiorentini Giorgio, "Decalogo per le Fondazioni bancarie", Il Sole 24 Ore, 14/08/99

LAVORO

La sezione lavoro di questo numero ospita la prosecuzione del lavoro di Vincenzo Putrignano apparso sul numero precedente della rivista. Il lavoro offre una panoramica dello "stato dell'arte" della legislazione sul **collocamento** nei paesi OCSE. Dallo studio emerge con chiarezza l'efficacia della compartecipazione di **agenzie private** con il collocamento pubblico nel miglioramento dei servizi all'impiego.

OSSERVATORIO LAVORO

DIRITTO E INTERNET

A cura di
Riccardo Bellocchio

L'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche, posta elettronica e internet, sta modificando e influenzando le nostre abitudini. Anche sul posto di lavoro. Sono infatti abbastanza recenti alcune sentenze della nostra giurisprudenza in materia di controllo ed utilizzo delle tecnologie informatiche sul posto di lavoro.[1]

Il nostro diritto del lavoro, sviluppatosi con l'industrializzazione e caratterizzato da una stagione particolarmente significativa del nostro diritto sindacale, sembra arrancare di fronte alle nuove tecnologie. In realtà non sono la mancanza delle prescrizioni normative che può provocare affievolimenti ai diritti dei lavoratori, sono le concezioni antropologiche che appaiono sempre di più in crisi. In particolare l'utilizzo delle nuove tecnologie da parte del lavoratore, posta elettronica ed internet, e i poteri di controllo del datore di lavoro.

PREMESSA

Il tema del controllo dell'attività di un dipendente, tuttavia, rappresenta un momento essenziale per un corretto rapporto di lavoro, ma si scontra inevitabilmente con i diritti fondamentali della persona umana e le sue manifestazioni esterne. Tale controllo, che discende direttamente dalla struttura del rapporto di lavoro e di impresa organizzata come stabilita nel nostro codice civile, trova il suo fondamento giuridico nell'art.. 2082 del codice civile, il quale definisce imprenditore colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e di servizi.

La riportata definizione rappresenta quindi, l'idea dell'organizzazione come elemento indispensabile e fondamentale per l'esercizio dell'impresa: da qui il riconoscimento da parte dello stesso Codice Civile, di una serie di prerogative o poteri imprenditoriali, diretti a rendere effettiva la possibilità del datore di lavoro di condurre, organizzare e dirigere l'impresa, al fine del conseguimento delle sue finalità istituzionali.

Il potere direttivo, organizzativo gerarchico e di controllo, costituisce, quindi, un'attribuzione necessaria all'imprenditore perché possa realizzare e concretizzare quella sua posizione di soggetto professionalmente esercente un'attività economica, che richiede la combinazione e l'organizzazione dei diversi fattori concorrenti al conseguimento di un fine produttivo.[2]

Corollario dei predetti poteri è il potere disciplinare[3] che si sostanzia nella possibilità di sanzionare quei comportamenti ritenuti incompatibili o comunque ostativi al conseguimento degli scopi istituzionali dell'impresa; ma di questo corollario non ce ne occuperemo in questa trattazione.

D'altra parte il potere di controllo e disciplinare deriva direttamente dal rapporto di lavoro, in quanto poteri riconducibili alle obbligazioni derivanti dal contratto, costituendo le stesse l'unica fonte dei comportamenti sanzionabili sul piano disciplinare.[4]

In effetti a ben vedere il contratto di lavoro recepisce in pieno le esigenze e la struttura dell'azienda ipotizzate dal codice civile, con la conseguenze che sul piano disciplinare, come quello del controllo, la stessa nozione e definizione del contratto di lavoro fa espresso riferimento alla posizione di preminenza del datore e di assoggettamento del prestatore. Peraltro tale costruzione del rapporto di lavoro va limitata a una nozione puramente tecnica o funzionale di subordinazione, nel senso che la condizione di inferiorità del prestatore va vista in un'ottica di funzionalità, ossia di una sottoposizione della prestazione lavorativa all'organizzazione dell'azienda, i modo che la prestazione stessa potesse essere effettivamente finalizzata all'appagamento delle necessità aziendali.[5]

La natura specialissima del rapporto di lavoro, ha quindi, reso necessario che ambedue le prestazioni fossero influenzate dalle contrapposte esigenze, di modo che le controprestazioni venivano ad assumere non solo il normale valore di corrispettivo, ma anche il valore di comportamenti suscettibili di essere influenzati dalle finalità della controparte che erano destinate a soddisfare. In sostanza il contratto di lavoro è rappresentato dall'incontro di due esigenze (quelle del datore di lavoro e quella del lavoratore), non necessariamente contrapposte, finalizzate alla costruzione del fine aziendale.

Sotto questo profilo, quindi, ambedue gli aspetti e i protagonisti del rapporto di lavoro, rappresentano esclusivamente uno strumento necessario a che le due contrapposte prestazioni possano effettivamente realizzare quel controvalore che entrambe le parti intendono ricavare dal contratto di lavoro.

Da ciò va ritenuto irrilevante privilegiare il momento contrattualistico, rispetto a quello dell'inserimento del prestatore nell'impresa e ciò non tanto perché il rapporto di lavoro nascerebbe dal contratto, ma si svolgerebbe poi nella "istituzione impresa"[6] alle cui preesistenti rigide regole deve piegarsi, bensì perché è lo stesso contratto, secondo la nozione datane dall'art. 2094 del codice civile, a recepire la pregressa esigenza aziendale, onde le regole dell'istituzione non vanno viste come contrapposte agli obblighi contrattuali, bensì devono essere ritenute a essi coerenti e funzionali, in quanto le une si integrano con gli altri, al fine di consentire il funzionamento della causa del contratto di lavoro, ossia allo scopo di permettere alle parti di ricavare una effettiva utilità dallo scambio delle prestazioni.

IL QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo del controllo del datore di lavoro non può prescindere comunque da due pilastri fondamentali entro i quali muoversi e orientarsi nel concreto affronto della realtà. Il primo risalente all'art. 4 della legge 300/70, meglio nota come lo Statuto dei lavoratori, e la seconda la legge 675/1996, legge sulla privacy, nonché sulla direttiva europea 2002/58 Ce relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, da essa derivante.

L'art. 4 della legge 300/70 stabilisce infatti due ipotesi ben distinte: quella dell'impianto finalizzato al controllo dell'attività dei dipendenti e quella delle apparecchiature finalizzate ad esigenze produttive ma comunque tali da presentare la possibilità di fornire anche il controllo a distanza del lavoratore. Mentre le apparecchiature del primo tipo sono assolutamente vietate, le

altre vengono consentite, ma solo a condizione che la loro installazione venga concordata con i sindacati interni o autorizzata dall'Ispettorato del lavoro. Il controllo a distanza dell'attività lavorativa è vietato anche quando l'impianto dia luogo ad una mera possibilità di controllo ad insaputa del lavoratore, a nulla rilevando la circostanza che il lavoratore sia soggettivamente consapevole dell'esistenza e del funzionamento di una apparecchiatura destinata ai fini normali di produzione.[7]

L'ambito, quindi, della normativa rimane fissato al controllo dell'attività del lavoratore, inteso come, controllo della prestazione lavorativa lesivo della dignità e libertà del lavoratore.[8]

Il controllo sul lavoro e sul prodotto del lavoro rimane una prerogativa del datore di lavoro, che risulta immanente alla causa del contratto di lavoro, ciononostante non è consentito quando si risolve nell'utilizzo di mezzi sproporzionati che permettono di determinare in maniera analitica l'attività del lavoratore e risultano quindi invasivi della dignità e personalità del lavoratore.[9]

D'altro canto la normativa sulla privacy stabilisce alcuni principi fondamentali, che sono poi maggiormente analizzati ed evidenziati nella recentissima direttiva comunitaria del luglio di quest'anno. Innanzitutto la posta elettronica è parificata alla posta tradizionale. Tale parificazione, come è noto, è stabilita dalla legge 547 del 1993 sui reati informatici e da ultimo, il dpr n. 513 del 1997 sul documento elettronico. Ne consegue l'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione.[10]

D'altro canto, per opportuna completezza di informazione, la stessa normativa sulla privacy e sul trattamento dei dati obbliga il datore di lavoro ad attuare una serie di procedura al fine di rendere sicuri i dati personali dei propri lavoratori.

LA POSTA ELETTRONICA COME STRUMENTO AZIENDALE

Occorre innanzitutto sottolineare come la normativa della privacy non abbia abrogato implicitamente le norme dello statuto dei lavoratori. L'art. 43 2 comma della legge 675/1996 fa comunque salve le norme dello Statuto dei lavoratori e in particolare le norme riferibili all'art. 4, controllo a distanza del lavoratore e art. 8, indagini sulle opinioni del datore di lavoro. In tale situazione allora il lavoratore può utilizzare tutti gli strumenti aziendali senza nessun controllo da parte del datore di lavoro?. Ovviamente no; anche se la domanda appare effettivamente non pertinente.

Poiché, infatti, il rapporto di lavoro è rappresentato dall'incontro di due esigenze, di due volontà, non sempre contrapposte, la risoluzione al problema del controllo del datore di lavoro e della libertà del lavoratore alla propria libera personalità, scaturisce inevitabilmente dal reciproco incontro di tali fondamentali esigenze.

Il controllo del datore di lavoro, infatti, non deve avvenire mai in maniera occulta, come stabilisce il primo comma dell'art. 4 della legge 300/1970 e soprattutto con altre apparecchiature che possono espressamente o surrettiziamente controllare l'attività del dipendente.

Ebbene la domanda cruciale dell'interprete della normativa del 1970, è se l'utilizzo della posta elettronica o del personal computer possano essere, in qualche modo, assimilati al secondo comma dell'art. 4 dello statuto dei lavoratori. Possano cioè essere identificate come "altre apparecchiature" che possano integrare il concetto di controllo a distanza dell'attività del lavoratore e ledere la dignità e libertà del lavoratore.

La risposta positiva a questo quesito comporterebbe l'illiceità di tutte le apparecchiature elettroniche attualmente utilizzate

nelle aziende (centralini telefonici, computer, e mail), in quanto avvenute in violazione delle prescrizioni stabiliti dal legislatore (accordo con le rappresentanze sindacali, o in mancanza, su istanza del datore di lavoro, prescrizioni della Direzione provinciale del lavoro settore ispettivo).

Ciononostante la risposta è negativa anche per un'altra serie di ragioni che non poggiano sulla illogicità della prima affermazione.

È fuor di dubbio che le strumentazioni elettroniche quali il personal computer (fisso o mobile) ed i relativi programmi e/o applicazioni affidati al dipendente sono, come è noto, strumenti di lavoro. Ed essendo tali il loro utilizzo deve sempre ispirarsi ai principi di diligenza e correttezza stabiliti dal rapporto di lavoro.

Non solo, sotto il profilo fiscale e previdenziale, essendo strumenti di lavoro, l'utilizzo privato del bene aziendale costituisce anche un benefit aggiuntivo rispetto agli altri contribuenti, passibile di valutazione appropriata.[11] in quanto il dipendente usufruisce di un servizio senza corrispondere in alcun modo alcunché.

E il controllo sull'utilizzo del bene aziendale costituisce una prerogativa del datore di lavoro, che può legittimamente intervenire sull'uso distorto effettuato dal dipendente. Ovviamente tale intervento dovrà avvenire, come in tutte le altre ipotesi di poteri datoriali, secondo il principio di proporzionalità, il quale comporta che l'attività di vigilanza andrà calcolata su misura secondo il caso specifico, nonché in funzione del tipo e grado di rischio cui l'impresa interessata deve far fronte.

Questo principio porta quindi ad escludere un controllo a tappeto dei singoli casi d'impiego di posta elettronica e di Internet da parte del personale, effettuato con sistemi automatici e occulti. Ma dovrà essere effettuato per casi specifici e laddove l'obiettivo individuato può essere conseguito in modo meno intrusivo, il datore di lavoro deve prendere in considerazione tale possibilità. Sicuramente non potrà additarsi la violazione dell'art. 4 della legge 300 nel caso in cui il datore di lavoro apra la posta elettronica di un dipendente assente per malattia o in ferie, al fine di assegnare ad altro dipendente il lavoro arretrato. Mentre potrà essere passibile di illeicità il comportamento del datore di lavoro che, oltre ad aprire la posta normale, apra anche quella strettamente personale apparsa sul computer del dipendente, in quanto tale operazione risulterebbe lesiva della segretezza della corrispondenza.

Analogamente a quanto affermato dalla giurisprudenza in tema di controllo a distanza in merito all'installazione di un sistema di rilevamento delle presenze del personale in azienda, ove risulti accertato che tale sistema riguarda dati del tutto estrinseci rispetto alla prestazione lavorativa dell'attività lavorativa, quali sono quelli relativi all'ingresso e all'uscita dell'azienda, e che il sistema in questione è strutturato in maniera da non compromettere in alcun modo le esigenze di riservatezza e di dignità del lavoratore, così l'istituzione di una posta elettronica aziendale, o la disponibilità dell'accesso ad internet aziendale non configura da sola l'ipotesi di violare l'articolo 4 della legge 300/1970.

Ciononostante, l'utilizzo della posta elettronica come esclusivo strumento di controllo dell'attività lavorativa non solo è vietato ma occorre ricordare anche che è pesantemente sanzionato anche penalmente (ex art. 650 C.P. ed ex art. 34 – 38 L. 675/1996).

In conclusione quindi il controllo della posta elettronica dovrebbe se possibile limitarsi ai dati riguardanti l'entità dello scambio di corrispondenza e la durata delle comunicazioni piuttosto che interessare anche il contenuto di queste ultime. Il ricorso alla tecnologia ed agli strumenti preventivi e

non intrusivi che essa consente diviene parametro per la valutazione della legittimità della proporzionatezza tra metodi di controllo e finalità perseguite (tutela del patrimonio aziendale).

Non riteniamo corretto, comunque, sostenere che l'introduzione di strumentazioni elettroniche siano mezzi utili ad aggirare il sistema di garanzie del lavoratore e, più in generale, le norme che tutelano la riservatezza dell'individuo, in quanto possono controllare l'attività del dipendente.[12]

Proprio in riferimento alla sentenza della Cassazione n. 4746 del 3 aprile 2002 che ha considerato legittimo il controllo delle telefonate effettuato dal datore di lavoro appare quantomai fuorviante affermare come "il vero problema è che si rischia cosi di creare un pericoloso precedente in grado di aprire una breccia nel muro di garanzie che tutela la riservatezza del lavoratore dipendente; in relazione all'uso di tutti i mezzi di comunicazione aziendale messi a sua disposizione".[13]

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Ci troviamo di fronte, come prima affermato, ad una situazione in cui vanno salvaguardati tutti gli interessi in gioco. L'interesse legittimo del datore di lavoro di avere a disposizione efficaci strumenti di tutela per contrastare comportamenti scorretti da parte della propria forza lavoro o per contrastare la commissione di fatti illeciti all'interno dell'azienda (si pensi all'utilizzo della posta elettronica per divulgare informazioni riservate) e l'altrettanto giustificato e sacrosanto interesse del lavoratore alla propria riservatezza e alla salvaguardia della propria dignità lavorativa e personale. Ritenere però che la dignità e la salvaguardia del lavoratore venga sempre ed esclusivamente messa in discussione dal proprio datore di lavoro appare una tesi ormai datata e completamente fuorviante.

Proprio per queste esigenze, senza scomodare il legislatore o l'autorità del garante, occorre trovare, nella realtà pratica una soluzione condivisa che rispetti tutte le esigenze in campo. Alcuni autori hanno infatti proposto l'elaborazione di una policy interna all'azienda che preveda codici di comportamento per i dipendenti e nel contempo illustri loro le metodologie di controllo e le garanzie con cui queste vengono applicate. In questo direzione si è instradato lo schema di regolamento che la Confindustria ha recentemente elaborato.

Oppure, come altri autori hanno suggerito, il datore di lavoro dovrebbe salvaguardare la privacy e la riservatezza del proprio dipendente mettendogli a disposizione una webmail privata o direttamente una e-mail privata differente da quella aziendale. Tale soluzione potrebbe permettere il controllo più invasivo sulla seconda rispetto alla prima.

Tale suggerimento sembra rappresentare la classica soluzione di "second best", dove appare particolarmente debole la possibilità di controllo da parte del datore di lavoro. Ma oltre ad rappresentare semplicemente una soluzione transitoria in attesa di prossime dichiarazioni legislative, non permetterebbe controlli sull'attività fraudolenta del lavoratore. Si pensi al fatto del lavoratore che utilizzi la posta elettronica privata per sottrarre documentazioni aziendali.

La soluzione al problema del controllo appare quindi come già sottolineato nella salvaguardia di tutti gli interessi in gioco. Il datore di lavoro dovrà effettuare i controlli sull'attività del dipendente utilizzando strumenti e metodologie che salvaguardino la riservatezza del lavoratore, ma non potrà

abdicare dal proprio diritto dovere di effettuare il controllo.
Certamente non potrà utilizzare strumenti che possano prevedere dei controlli a distanza, ma potrà tranquillamente indagare sull'attività del dipendente, chiedendo semplicemente i resoconti della propria attività.

Note

[1] Cassazione sentenza del 3 aprile 2002 n. 4746, nella quale la Suprema Corte ha ritenuto legittimo il comportamento di un datore di lavoro, il quale al fine di tutelare il patrimonio aziendale, ha controllato le telefonate del lavoratore e non ha ritenuto applicabile l'art. 4 dello Statuto dei lavoratori.

[2] Sul punto, con riferimento alla dottrina precedente alla promulgazione del codice civile, v. Bertocchi, il contratto di lavoro nell'economia e nel diritto, Napoli, 1897, 521 e seg, che rammenta come "il padrone assume la direzione, l'autorità, la disciplina e tutte le responsabilità che meritano bene di essere sanzionate con un diritto speciale"

[3] Sul fondamento del potere disciplinare, v. Cass. 12 novembre 1977 n. 970 in Giur. It. 1978, I, 1, 458 secondo cui il potere disciplinare del datore di lavoro è funzionale rispetto al potere direttivo e di controllo che al medesimo compete in ordine all'adempimento delle obbligazioni contrattualmente assunte dal lavoratore, ed è, quindi, strettamente correlato alle responsabilità imposte all'impresa dalla moderna organizzazione del lavoro.

[4] È la teoria cosiddetta contrattualistica che è oggi largamente prevalente e si collegano all'antica derivazione del contratto di lavoro dal contratto di locazione e di opera. Un autore su tutti Persiani, Contratto di lavoro e organizzazione, Padova, 1966, 153.

[5] In questo senso v. Pret. Milano 8 luglio 1971 in Giur. It., 1973 I, 2, 148.

[6] La formula è del Greco, Il contratto di lavoro, Torino, 1939, 53 e sss.

[7] Cassazione 18 febbraio 1983 n. 1236, in Mass. Giur. Lav. 1983, 143

[8] Pret. Torino, 23 gennaio 192, in Giurisprudenza Piemontese 1992, 506

[9] Pret Milano 4 ottobre 1988 in Lav., 80, 1989, 298. Sull'utilizzo degli apparecchi Kienzle.

[10] Comunicato stampa del Garante per la protezioni dei dati personali, 12 luglio 1999.

[11] È il caso delle autovetture aziendali utilizzate dal dipendente per fini privati (uso promiscuo)

[12] Lorenzo Perino, Normativa alla deriva, in www.unonet.it – sistemi per comunicare, canale Diritto & lct, 29 aprile 2002.

[13] Lorenzo Perino, opera cit., ibidem.

SERVIZI STATALI PER L'IMPIEGO E AGENZIE DI MEDIAZIONE

NEL PANORAMA LEGISLATIVO DI ALCUNI PAESI EUROPEI

DI VINCENZO PUTRIGNANO

QUESTO SAGGIO COSTITUISCE LA PROSECUZIONE DELL'ARTICOLO APPARSO SUL NUMERO PRECEDENTE DELLA RIVISTA NEL QUALE ERANO STATI ANALIZZATI I SERVIZI STATALI PER L'IMPIEGO E LE AGENZIE DI MEDIAZIONE IN GRAN BRETAGNA, NEI PAESI SCANDINAVI E IN GERMANIA.

SVIZZERA

Nonostante la Svizzera abbia aderito alla convenzione sul collocamento adottata a San Francisco dall'O.I.L. Il 9 luglio 1948, in essa – come già si è detto – non si è mai instaurato un regime di monopolio pubblico dei servizi per l'impiego. Non è mai stata sottoscritta la Convenzione n. 96/1949, che esige la soppressione delle agenzie a scopo di lucro: questo Paese è un esempio evidente della persuasione di molti stati del mondo nei quali non si dà affatto per scontato che il regime di monopolio pubblico giovi all'efficacia dell'azione svolta dagli uffici di collocamento pubblici nel mercato del lavoro. In Svizzera, è assai diffusa la convinzione che un'efficace mediazione tra domanda e offerta di lavoro presupponga la libertà dei soggetti operanti sul mercato del lavoro di scegliere tra servizio pubblico e servizi privati. È questo il motivo per cui in Gran Bretagna e in numerosi altri paesi anche i sostenitori del servizio pubblico considerano necessario che esso operi in regime di concorrenza con le agenzie di collocamento private.

In Svizzera, fin dagli anni '50 si sono affermate agenzie di collocamento private in concorrenza con il collocamento pubblico.

Già dall'inizio del secolo scorso sono comparse delle agenzie per la mediazione sul mercato del lavoro, ma hanno avuto una affermazione concreta nel corso degli anni '50, in coincidenza con la presenza in Svizzera di forti flussi immigratori. La prima fonte regolamentare a livello nazionale risale infatti al 1951, al punto che c'è chi ha affermato che le agenzie per l'impiego private hanno giocato un ruolo molto importante per la Svizzera, molto più importante che del servizio pubblico.

Per questa ragione, e per la presenza di un tasso di disoccupazione molto basso in Svizzera solo nel giugno del 1982 il Parlamento ha sentito l'esigenza di adottare una legge sull'assicurazione per la disoccupazione. Nel 1992, invece, a seguito dell'aumento del tasso di disoccupazione, il

Parlamento svizzero ha avviato una discussione per la riforma del servizio pubblico per l'impiego, puntato sul regionalizzazione del sistema, e la creazione di Uffici regionali di collocamento. Inoltre, uno degli scopi della riforma era quello di permettere una maggiore collaborazione fra il servizio pubblico e i servizi privati per l'impiego, attraverso una formalizzazione dei contatti fra i due tipi di servizi, uno scambio di informazioni, delle linee direttrici blande ma comuni. La riforma, deliberata nel giugno 1995, è stata operativamente varata nel 1996, con la creazioni di circa 150 Uffici regionali di collocamento, nei quali sono impiegati circa 1.500 funzionari ed esperti in materia di personale, più 350 circa operatori amministrativi. Gli scopi degli Uffici regionali sono:

- reinserire rapidamente e durevolmente le persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro;
- diminuire le spese per le assicurazioni di disoccupazione;
- migliorare la trasparenza del mercato del lavoro;
- fornire ai lavoratori delle prestazioni di alta qualità;
- distribuire in maniera ottimale le misure di sostegno del mercato del lavoro;
- combattere il ricorso fraudolento alla assicurazione di disoccupazione.

Recentemente, infine, l'Assemblea federale della Confederazione ha promulgato la legge 23 giugno 2000 (in vigore dal 1° gennaio 2001), che ha modificato la precedente disciplina, che risaliva alla Legge federale sul collocamento e il personale a prestito del 6 ottobre 1989. Prima di esaminare nel dettaglio la legge, vale la pena leggere per esteso l'articolo 1 che fissa lo scopo della normativa:

"Scopo della presente legge è di:
- disciplinare il collocamento privato e la fornitura di personale a prestito;
- assicurare un servizio pubblico di collocamento, che contribuisca a creare e a mantenere un mercato del lavoro equilibrato;
- proteggere i lavoratori che ricorrono al collocamento privato o pubblico o alla fornitura di personale a prestito".

È interessante notare come il legislatore svizzero abbia voluto sin da subito evidenziare come i servizi resi siano valutati in maniera paritaria indipendentemente dal soggetto erogatore degli stessi. La lettera c) infatti presuppone che le esigenze di protezione che si pongono per l'utente dei servizi privati siano analoghe a quelle di chi si avvale del servizio pubblico.
C'è un regime di autorizzazione preventiva all'esercizio dell'attività, autorizzazione di durata illimitata, onerosa, ma revocabile che, in regime di decentramento, deve essere chiesta all'Ufficio cantonale del lavoro. L'attività può essere svolta "contro remunerazione" (articolo 1, comma 1, ed articolo 8), ma l'agenzia deve: a) essere iscritta nel Registro svizzero di commercio; b) disporre di un locale adeguato; c) non esercitare altre attività lucrative che possano nuocere agli interessi delle persone in cerca di impiego o dei datori di lavoro.

il servizio pubblico e le agenzie private interagiscono scambiandosi informazioni e gestendo un'unica lista di collocamento.

Inoltre sono richiesti dei requisiti personali per i soggetti responsabili della gestione, e che l'attività sia posta in essere anche secondo le regole di buona condotta della professione, incentivando in tal modo una autoregolamentazione del settore.
Il contratto di collocamento deve avere forma scritta qualora si atteggi come oneroso, pena la nullità della retribuzione pattuita. Sono altresì nulli quei patti che: "a) impediscono alla persona in cerca di impiego di rivolgersi a un altro collocatore; b) obbligano la persona in cerca di impiego a pagare nuovamente l'emolumento se conclude altri contratti con lo stesso datore di lavoro, senza l'aiuto del collocatore".
A tutela della persona che cerca impiego, inoltre, da un punto di vista processuale, è

previsto che i Cantoni predispongano "una procedura semplice e rapida" priva di formalità e con contraddittorio snello per le controversie che riguardino questa materia e non superino i 20.000 franchi svizzeri.
Nel 1997, si censivano in Svizzera circa 2.100 imprese di collocamento e locazione di mano d'opera, 200 delle quali operavano solo nella locazione, 600 in entrambi i settori, e le restanti solo in quello classico del collocamento. Nel 1995 avevano effettuato circa 143.000 avviamenti, la metà dei quali nel settore artistico: si tratta di cifre che riguardano circa il 10% del totale delle assunzioni.
Il regime di collaborazione fra il servizio pubblico e le agenzie private consiste anzitutto in uno scambio gratuito di informazioni, e nella gestione unitaria delle liste delle persone in cerca d'impiego attraverso la creazione di una rete condivisa tramite internet, cui tutti coloro che siano dotati di una password possono accedere. Ciò non toglie che i singoli cantoni possano adottare delle forme di collaborazione più strette: si cita a titolo di esempio il significativo caso del cantone di San Gallo, nel quale sono stati stipulati dei veri e propri contratti con le agenzie private, che prevedevano una remunerazione per ogni disoccupato impiegato.

FRANCIA

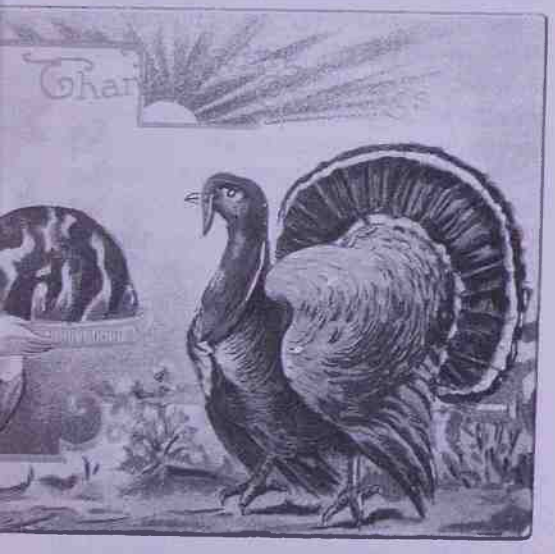
La Francia presenta un mercato del lavoro altamente differenziato, soprattutto per la presenza di consistenti e settoriali sacche di disoccupazione: a titolo di esempio, la disoccupazione giovanile, secondo stime che risalgono a luglio 1996, era pari a 544.000 giovani fra i 16 e i 25 anni, con un peso sul totale dei disoccupati pari al 19,7%, pari a più del doppio del tasso di disoccupazione degli uomini dai 25 ai 49 anni, e con una tendenza all'incremento superiore a quella della media nazionale.

In Francia il servizio di pubblico impiego statale è estremamente frazionato; le agenzie sono operanti sia a livello nazionale che a livello locale e sono spesso gestite anche dalle parti sociali.

Per questa ragione, nella convinzione che la parcellizzazione delle competenze avrebbe procurato un generale vantaggio nell'efficienza dell'esercizio delle stesse, attualmente, l'organizzazione statale del servizio pubblico per l'impiego è estremamente frazionata e delocalizzata. All'erogazione dei servizi concorrono diverse agenzie, organizzate come enti autonomi soggetti a controllo statale, il più importante dei quali è l'Agence national pour l'emploi (ANPE).
Questi enti, sia a livello nazionale che a livello locale, si configurano come organismi tripartiti: si è scelto di inserire una forte componente delle parti sociali, secondo il metodo sempre più in auge della concertazione sociale, proprio perché lo Stato francese ha voluto da una parte dirigere, con atti di alta amministrazione, il sistema del mercato del lavoro, fissando i grandi obiettivi con lettres de mandat annuali o pluriennali, ma d'altra parte ha voluto condividere le responsabilità della concreta gestione amministrativa di raggiungimento degli obiettivi con le parti sociali.

Anche le collettività territoriali, a seguito di agrément et convention possono concorrere all'inserzione professionale e sociale di alcune categorie di persone alla ricerca di un impiego. A ulteriore conferma della gestione elastica e apertissima del servizio per l'impiego, si cita il caso de les espaces jeunes, che sono stati previsti della legge quinquennale del 1995 sull'impiego, come strutture accreditate tramite convenzione per la gestione di tutti o alcuni dei servizi di mediazione in favore dei giovani al di sotto dei 26 anni, lì dove non esistessero sufficienti strutture dello SPE: nel dicembre 1995 erano già state stipulate 17 convenzioni regionali per la creazione di altrettanti PAIO (Permanences d'acceuil, d'informaton ou d'orientation).
In Francia, Paese che pur aveva sottoscritto le convenzioni OIL, e non le ha mai denunciate, e che tuttora mantiene un assetto formalmente monopolistico, esistono da tempo numerose agenzie per l'impiego private. In particolare, dal 1987 (decreto 24 giugno 1987) il servizio di collocamento è stato reso accessibile anche da parte di

soggetti estranei all'organizzazione statale, attraverso il regime del conventionnement, che ha portato al riconoscimento di fatto delle agenzie private per l'impiego. Lo scopo dichiarato è stato quello di rendere più mirata l'assistenza, soprattutto per quelle realtà locali nelle quali era difficile adattare le strutture e gli interventi statali. Si è pensato a tal fine un sistema di autorizzazioni e convenzioni per ottenere il diritto di esercitare attività di mediazione, pur sempre in collaborazione con le strutture ministeriali. La convenzione, in quanto lex contractus regola gli aspetti del servizio da erogare, fermi restando i principi fondamentali del servizio pubblico, ovverosia la gratuità, la continuità del servizio, e l'uguaglianza di trattamento tra gli utenti. Abilitati a stipulare la convenzione sono



anche i sindaci dei singoli comuni.
D'altra parte, il meccanismo della convenzione, che associa le parti sociali al servizio pubblico nella gestione del mercato del lavoro, presenta l'indubbio vantaggio di istituire un regime di concertazione e collaborazione che contribuisce a ripartire le responsabilità nella gestione fra organizzazione dei datori, dei lavoratori e delle agenzie. Tra l'altro, dopo una iniziale esperienza di sostanziale scetticismo nei confronti dei partners, durante la quale si tendeva ad affidare alle agenzie private tutti quei servizi rispetto ai quali il servizio pubblico non aveva che pochissime competenze (ad esempio la formazione dei disoccupati, o il collocamento di alcune particolari categorie di lavoratori), nel tempo ci si è avvalsi più massicciamente delle agenzie per migliorare il servizio esistente, arricchendolo di nuove forme di prestazioni, con interventi sempre più mirati e puntuali nei confronti degli utenti, facendo sempre più ricorso alle forme dei contratti de partenariat o di délégation de services.
Le agenzie private hanno non solo lo scopo dell'inserzione sul mercato del lavoro, ma anche quelle di formare e orientare gli utenti: pur avendo uno statuto privato, sono senza scopo di lucro, e sono spessissimo sovvenzionate dallo Stato. Nei loro consigli d'amministrazione siedono rappresentanti del servizio pubblico del lavoro, rappresentanti dei ministeri del lavoro e della formazione professionale, nonché rappresentanti delle associazioni locali dei datori e dei lavoratori e degli enti locali. A titolo di esempio, l'Entreprise nouvelle vers l'inserion économique (ENVIE; l'acronimo contiene un gioco di parole, visto che envie vuol dire anche "voglia"), creata nel marzo 1985 a Strasburgo, è nata per la valorizzazione di ente finalizzato al recupero dei ragazzi in situazione di disagio attraverso l'insegnamento di una professione, l'Associazione Emmaus. Nel tempo, si è costituita una rete di assistenza di 27 associazioni similari, con un bacino di utenza di 1.000 persone in situazione di esclusione: l'agenzia impiega 120 salariati, più altri 300 volontari, ha un volume di affari pari a 75 milioni di franchi francesi (e un bilancio consolidato di 47 milioni di franchi; dati del 1994), dei quali il 30-32% è rappresentato da sovvenzioni pubbliche. Nel 1993 è stata creata una società per azioni ad essa collegata, e finalizzata a finanziare il suo sviluppo.

Dal 1987 il sistema è stato "aperto" anche alle agenzie private che hanno non solo una finalità di collocamento, ma anche di formazione professionale.

Altre invece, agiscono come mere agenzie pubblicitarie, che raccolgono gratuitamente le informazioni sui loro server, salvo poi il pagamento del servizio al momento della connessione con la banca dati da parte dell'utente. Naturalmente, rispetto alle tradizionali forme di pubblicizzazione degli impieghi disponibili, c'è il vantaggio di una rete di diffusione più ampia ed una aggior-

nata attualizzazione in tempo reale delle informazioni.
Un altro vantaggio molto evidente è stato, oltre a quello del miglioramento dei servizi, nonché al notevole ampliamento della gamma degli stessi, la possibilità di una gestione più dinamica delle politiche per l'impiego e di una risposta flessibile alle esigenze del mercato. Questo, da un punto di vista macroeconomico, ha contribuito a

permettere una migliore articolazione delle politiche del lavoro con le politiche industriali ed economiche: si può ad esempio adottare una politica che privilegi alcuni settori produttivi senza avere la necessità di aspettare che il mercato si adegui – con lentezza – ai fabbisogni conseguenti.
Né d'altra parte la concorrenza con le agenzie private ha relegato l'ANPE in un ruolo marginale, se come è vero nel 1995 ha avuto un flusso di offerte d'impiego pari a più di due milioni di contatti. In particolare, si osserva che il servizio pubblico si fa carico di quei settori del mercato dei lavoratori più a rischio di marginalizzazione e di esclusione, anche sociale; le agenzie private hanno invece diretto la loro attività verso quelle categorie cui i servizi pubblici non davano una risposta adeguata, per le esigenze particolari di cui esse sono portatrici, e questo è stato realizzato anche nelle forme del finanziamento pubblico, visto che effettivamente l'attività delle agenzie private comporta un reale risparmio di spesa per lo Stato, ed ha una efficacia nettamente superiore.

In Olanda, anche se l'operato delle agenzie private è autorizzato dal 1990, di fatto il collocamento è gestito pressoché interamente da un ente semipubblico in cui accanto allo Stato operano anche le parti sociali in posizione paritetica.

OLANDA

L'Olanda presenta, anche per l'esiguo numero della popolazione attiva (7.184.000 individui, nel 1994) e dei disoccupati (850.000, 740.000 dei quali beneficiano di indennità di disoccupazione; il numero totale degli iscritti è pari 1.055.000), dei servizi per l'impiego molto snelli, parzialmente integrati, che forniscono due tipi di servizi agli utenti: il collocamento dei lavoratori, e la loro inserzione in misure di politica attiva del lavoro.
Nel 1990, con la legge del 1° gennaio, dopo un vasto dibattito pubblico, si è deciso di affidare le funzioni ad un unico organismo, tripartito, decentralizzato e largamente autonomo, con lo scopo dichiarato di "condannare alla interdipendenza" i poteri pubblici con i partner sociali: in Olanda è infatti sentito come normale il coinvolgimento delle autonomie locali e delle parti sociali nei processi di gestione di vasti settori di competenza dello Stato. Così, nel Consiglio centrale per l'impiego, ente tripartito semipubblico, lo Stato detiene un terzo dei voti del consiglio d'amministrazione dell'ente, su un piano di perfetta parità con le parti sociali; nei 28 Consigli regionali per l'impiego il ruolo di interlocutore delle parti sociali è invece svolto dalle municipalità, che agiscono in totale autonomia dagli organismi centrali. Ogni parte è rappresentata con tre membri, in modo da creare un organismo non pletorico, che possa decidere con rapidità; i consigli sono diretti da personalità indipendenti, particolarmente competenti nella materia della organizzazione del mercato del lavoro, che però non hanno diritto di voto pur sedendo nei consigli d'amministrazione di questi enti. L'esistenza di un diritto di veto per le decisioni più importanti attribuito a ciascuna parte sociale costringe le parti ad attuare, senza possibilità di scappatoie, il metodo della concertazione.
I consigli dirigono l'organizzazione del mercato e le priorità dei servizi per l'impiego tramite dei programmi annuali, secondo un piano d'azione nazionale che trova degli analoghi a livello locale: in particolare, si

tratta di attribuire i fondi, e vigilare in itinere sull'uso, non solo da un punto di vista contabile, ma anche attraverso un controllo sulla efficacia della gestione.

Per quanto riguarda le agenzie private per l'impiego, nonostante la legge del 1990 abbia messo fine al monopolio pubblico del collocamento, e ne autorizzi la costituzione in regime di accreditamento tramite licenza, e nonostante preveda un'amplissima capacità d'agire alle agenzie, senza per esempio limitazione alcuna rispetto all'oggetto sociale (possono perciò offrire tutta la gamma dei servizi connessi alla mediazione ed alla intermediazione), stentano a decollare. Solo un piccolo numero di agenzie è stato accreditato: per lo più si occupano dei lavoratori con le qualifiche più elevate, ed offrono servizi di alto contenuto. Paradossalmente, nell'inerzia dei privati, l'agenzia che si occupa del lavoro interinale, la START, nata nel 1977, è stata creata proprio grazie all'intervento dello Stato, e coinvolge nella sua organizzazione le parti sociali.

La ragione dello scarso successo delle agenzie private è rinvenibile se si guardi al numero dei disoccupati olandesi iscritti (850.000 soggetti, 740.000 dei quali percepiscono una indennità di disoccupazione): si tratta di quote estremamente ridotte, che non giustificano un interesse economico da parte dei privati, che infatti offrono servizi di elevato livello proprio per "catturare" quelle quote di mercato, costituite dai lavoratori ad alta professionalità, che possono assicurare la redditività della attività. D'altra parte, occorre ricordare, che il mercato del lavoro olandese presenta un alto grado di flessibilità (è uno dei paesi a maggiore diffusione del contratto a tempo parziale, ad esempio), quindi questo rende estremamente fluido il flusso dei disoccupati: non esistono, perciò, dei potenziali clienti dei servizi di collocamento, sufficientemente stabili nel tempo al punto da giustificare un interesse economico nei loro confronti.

SPAGNA

La Spagna ha sempre avuto, in ambito europeo, una delle peggiori performance in termini di disoccupazione. Nel 1993, con dei tassi di disoccupazione che avevano raggiunto dei livelli record (21,5%) il governo socialista di Felipe Gonzales Marquez ha avviato una vasta serie di riforme volte ad una deregolamentazione del mercato del lavoro ed ad una flessibilità organizzativa delle imprese e dei rapporti di lavoro. Il RDL 18/1993 del 3 giugno 1993, poi convertito nella legge 10/1994, del 10 maggio 1994 sobre medidas urgentes de fomento de la ocupacion (riguardo misure urgenti di sviluppo della occupazione) ha tra le altre cose abolito il monopolio pubblico del collocamento, modificando lo Statuto dei lavoratori. Nelle premesse della legge, si legge che "la gravità della situazione economica e la sua incidenza nel mercato del lavoro dà la priorità alla necessità di attuare, in maniera decisa ed urgente, la riforma delle relazioni del lavoro con l'obiettivo di lottare contro la disoccupazione e potenziare la nostra capacità generatrice di impiego". In tal senso, le norme introdotte assumevano tra le finalità quelle di "migliorare i servizi pubblici per l'impiego, privilegiando la loro efficacia piuttosto che gli inutili carichi burocratici che in nulla migliorano la intermediazione nel mercato del lavoro, ma impediscono di orientare la loro attività verso i gruppi che realmente necessitano del loro intervento per garantire la uguaglianza delle opportunità nel diritto di accesso al lavoro". Uno dei mezzi individuati per raggiungere questi scopi è stato individuato nella abolizione del monopolio pubblico del collocamento: "in conseguenza, si elimina l'obbligo dell'imprenditore di contrarre attraverso l'Istituto Nazionale dell'Impiego [Instituto Nacional de Empleo: INEM]" visto che già si verificava in Spagna che "in più di 90 casi su 100 nell'ultimo anno" il contatto e l'assunzione del lavoratore avvenivano a prescindere dal servizio pubblico. Si è lasciato però intatto, a fini conoscitivi dei flussi lavorativi del mercato, l'obbligo per l'imprenditore di comunicare l'avvenuta assunzione (registrar los contractos de trabajo o notificar las contrataciones que efectué). Inoltre, e "tenendo conto del fatto che i servizi pubblici per

In Spagna la riforma del 1993 ha abolito il monopolio pubblico permettendo l'operato di agenzie private purché senza fini di lucro.

l'impiego non possono comprendere la totalità delle sempre più complesse e diversificate offerte di lavoro [...] si rende possibile l'esistenza di agenzie di collocamento senza fini di lucro e si permette l'attività delle imprese di lavoro temporaneo [...] con le dovute garanzie e controlli". Il monopolio del collocamento è stato lasciato in vita solo per alcune categorie protette di lavoratori (disoccupati di lunga durata beneficiari di prestazioni assistenziali, handicappati, disoccupati di età superiore ai 45 anni, ed altre categorie). Restano comunque all'INEM le competenze in materia di politiche passive per il lavoro.

Val la pena riportare per intero l'articolo 16, comma 2, dello Statuto dei lavoratori: "Se prohìbe la existencia de agecias de colocaciòn con fines lucrativos. El Servicio Pùblico de Empleo podrà autorizar, en las condiciones que se determinen en el correspondente convenio de colaboracion y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo, la existencia de agencias de colocaciòn sin fines lucrativos, siempre que la remuneracion que reciban del empresario o del trabajador se limite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios presados. Dichas agencias deberàn garantizar [...] el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminacion alguna en motivos de raza, sexo, edad, estado civil, religiòn, opiniòn polìtica, afiliaciòn sindacal, origen, condiciòn social y lengua dentro del Estado".

Schematizzando quindi per punti quanto richiesto dalla normativa spagnola, si rileva che:

- sono vietate le agenzie con fini di lucro, ma si consente l'esistenza di quelle senza fini di lucro;
- eventuali compensi per l'attività prestata possono essere richiesti, a differenza di quanto stabilito dai documenti OIL, anche al lavoratore, purché vi sia un criterio di diretta correlazione con los gastos [le spese] ocasionadas por los servicios prestados;
- vige un regime di autorizzazione, i cui termini e condizioni, secondo il modello francese, vengono fissati in un accordo di volta in volta stipulato con la singola agenzia;
- punto fermo è l'assoluto divieto di discriminazioni.

Nella pratica, le convenzioni intendono le agenzie come enti che collaborano con l'INEM; lasciano liberi sulla forma che devono assumere (personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, fermo restando comunque, il limite della non lucratività); impongono di circoscrivere l'ambito di attività a quanto nelle convenzioni stesse stabilito; prevedono il divieto di subcontrattare con terzi i servizi oggetto della autorizzazione concessa; impongono la tenuta di una contabilità separata ed un deposito bancario indipendente ed esclusivo per tutte le spese e le entrate derivanti dalla loro attività.

Per il rilascio della autorizzazione, è prevista una comunicazione all'INEM in cui si indichino:

- ubicazione e descrizione dei locali;
- previsione del volume di utenti e dei servizi prestati;
- arredamenti e dotazioni dei locali;
- stima previsionale del personale;
- metodi e strumenti di lavoro;
- previsione delle entrate e delle uscite, con specifico riferimento alla remunerazione dovuta dall'imprenditore e dai lavoratori;
- dichiarazione di essere alla corrente degli obblighi fiscali e della previdenza sociale, ed eventuali ragioni di esonero da questi obblighi.

Fatta la domanda, l'INEM ha sei mesi per accoglierla o respingerla, trascorsi i quali l'istanza si intende rigettata; in caso di esito positivo, la convenzione viene stipulata per iscritto fra il legale rappresentante delle agenzie e il direttore generale dell'INEM, e

viene inserita in un registro attivato presso l'INEM. L'autorizzazione ha una durata annuale, ed è rinnovabile con una mera comunicazione scritta fatta fra il secondo e il terzo mese prima della scadenza.
L'estinzione della autorizzazione, dichiarata dal direttore generale dell'INEM può avvenire per:

- scadenza del termine;
- inadempimento, da parte dell'INEM, di quanto stipulato nella convenzione, a istanza della agenzia;
- perdita, da parte dell'agenzia, dei requisiti richiesti dalle leggi o dalla convenzione;
- mutuo accordo;
- cause espressamente previste dalla convenzione di collaborazione.

L'agenzia infine, a fini statistici e di controllo del mercato, è tenuta a notificare periodicamente all'ufficio dell'impiego i dati riguardanti le domande di impiego e le offerte.

AUSTRALIA

Evidentemente, la Confederazione australiana, per le caratteristiche geo-demografiche particolarissime che ha (una superficie di 7.682.300 km², ed una popolazione stimata nel 1998 di 18.520.000 ab., con una conseguente densità di 2,4 ab./km²) non è caso estremamente significativo ai fini della nostra indagine. In realtà, vale la pena citare l'esempio dell'Australia semplicemente per una riforma annunciata nel dicembre del 1996 che si è proposta di "ottenere per i disoccupati dei risultati durevoli in materia di impiego, rimediare alle debolezze e alle insufficienze strutturali inerenti al sistema precedentemente in vigore, ottimizzare l'utilizzazione delle risorse pubbliche conformemente al programma di rigore adottato dal Governo". Attraverso questa riforma, entrata in vigore il 1° maggio del 1998, mentre in precedenza l'amministrazione pubblica australiana, e quindi anche il servizio per l'impiego, era organizzato per agenzie esecutive autonome, sotto la direzione unitaria di un Commonwealth Employment Service, è stata creata Job Network, una rete di più di trecento organismi pubblici, privati e di enti associativi, che si occupano a qualunque titolo del miglioramento delle condizioni di impiego. Si tratta di una esperienza molto interessante, pur tenendo conto delle peculiarità del sistema economico australiano, perché è tutta calibrata sulle esigenze del cliente piuttosto che sui mezzi d'azione per rispondere ai suoi bisogni. In effetti, gli enti che fanno parte di Job Network si fanno una concorrenza reciproca per attirare verso di loro i disoccupati, potenziali clienti.
È una novità, perché all'interno dei paesi dell'OECD è la prima volta che i servizi per l'impiego sono direttamente esposti alle forze del mercato, in totale concorrenza con le strutture private. Il Governo finanzia nella stessa misura, ed in presenza degli stessi requisiti, le agenzie che forniscono il servizio, siano esse private o pubbliche, avuto riguardo dei risultati da loro ottenuti: ogni avviamento "vale" un certo finanziamento pubblico; a fini perequativi e correttivi delle diseguaglianze che le regole del mercato porterebbero, è stato previsto che il collocamento di soggetti particolarmente deboli sul mercato (ad esempio, i disoccupati di lunga durata) venga "valutato" in termini economici più di quanto "valga" un disoccupato "normale", e quindi si ha diritto ad un contributo maggiorato. Al momento del suo varo, si è stimato che una simile riforma si sarebbe tradotta in 84.000 nuove assunzioni nei primi 19 mesi della attuazione; inoltre, il primo ministro rese noti delle previsioni macroeconomiche secondo le quali 88.000 persone avrebbero ricevuto una formazione alle tecniche di ricerca dell'impiego, 540.000 persone avrebbero beneficiato di un aiuto intensivo nella ricerca di un lavoro, sarebbe stato sostenuto il progetto di impresa individuale di 10.400 disoccupati, 200.000 persone infine avrebbero avuto un aiuto all'apprendimento e alla formazione professionale.
Bisogna ricordare che una simile riforma era stata preceduta, nel 1995, dalla firma di un Accordo sui principi della concorrenza, che

Lo Stato eroga un finanziamento per ogni disoccupato "collocato" indipendentemente dal fatto che il collocante sia un'agenzia privata o pubblica.

obbligava gli Stati a revisionare ed eventualmente riformare tutta la normativa restrittiva in materia di libera concorrenza. Contestualmente, era stato avviato uno studio richiesto dal Parlamento federale alla Commissione sull'Industria sulle competenze che il Paese avrebbe potuto più utilmente delegare ad altri soggetti, piuttosto che tenere avocate a sé: la ricerca, pubblicata il 18 giugno 1996 precisò i vantaggi e i costi di eventuali deleghe di funzioni o esternalizzazione di servizi, e definì i criteri cui i funzionari e responsabili pubblici avrebbero dovuto attenersi per esternalizzare i servizi di propria competenza. Il Governo, in dicembre 1996 decise che le agenzie federali avrebbero dovuto procedere ad un esame sistematico delle loro attività, verificando quali di esse si potessero ricondurre a competenze pubbliche e quali no, valutando anche i costi e l'efficacia della gestione diretta. Era previsto l'obbligo di ricorrere a strumenti diversi dalla gestione diretta nel caso in cui l'esito dell'indagine avesse mostrato l'inefficienza o l'antieconomicità della gestione. La gestione dei poteri pubblici doveva essere basata sui principi dell'efficacia dei risultati, dell'efficienza dei servizi, di deconcentrazione e deregolamentazione, e della soddisfazione degli utenti.

Contestualmente, si è imposto ad ogni agenzia federale che abbia contatti con il pubblico l'adozione di una Carta dei Servizi, a partire dal luglio 1997.

Secondo l'ultimo report pubblicato dalla Job Network, il flusso di clienti della rete di servizi per il lavoro è stato consistente. Fra il maggio 1998 e il settembre 2000:

- c'è stato un totale di 676.600 avviamenti, il 20% dei quali è stato realizzato dalle agenzie pubbliche. Alla data di settembre 2000 la percentuale degli avviati dai servizi pubblici è salita al 31%, ed è in continua crescita;
- più di 425.800 persone in cerca di impiego sono state formate dalla agenzia pubblica Job Search Training, con una media di 23.100 al mese nei sei mesi precedenti a settembre 2000;
- più di un milione di lavoratori sono stati indirizzati alla Intensive Assistance. Di questi, il 66% ha cominciato un programma di assistenza. La percentuale di assistiti è però in continuo declino;
- più di 14.600 persone hanno intrapreso un'attività imprenditoriale grazie al programma di politiche attive New Enterprise Incentive Scheme (NEIS).

Conclusioni

In tutti i Paesi osservati, un dato comune è rappresentato dal fatto che il porsi come innovatori nell'organizzazione del mercato del lavoro, con una conseguente apertura alle agenzie private nelle forme che abbiamo visto essere le più svariate, ha portato ad un sensibile, reale miglioramento sia d'immagine che sostanziale sul livello dei servizi offerti, nonché ad un contenimento delle spese pubbliche. D'altra parte, la concorrenza con le agenzie private, oltre ad un benefico effetto di "emulazione", ha comportato un naturale scambio di conoscenze, esperienze, ed operatori, che ha portato ad un complessivo miglioramento della qualità e della varietà dei servizi, e conseguentemente dei livelli occupazionali. In particolare, il servizio pubblico è stato costretto ad uscire dalla logica burocratica di mera gestione di liste di disoccupati, orientandosi invece per un aiuto reale al lavoratore a prospettare un proprio bilancio di competenze e a crearsi un piano di marketing di promozione della propria candidatura ad un impiego.

In economia di mercato, i servizi per l'impiego pubblici e privati devono avere un ruolo complementare; i primi, in particolare, come è stato affermato "ne devraiaient pas tendre à offrir des services qui peuvent écarter les agences d'emploi privées. [D'altra parte essi] constituent un moyen important de corriger les insuffisances du marché qui pourraient apparaître dans un sistem où seules les AEP fournissent de tels services". Infatti, le agenzie pubbliche si occupano di settori del mercato cui le agenzie private solitamente si disinteressano, e queste di quei servizi che qualitativamente o quantitativamente il servizio pubblico non riesce a fornire.

Come è stato notato riguardo allo scopo degli operatori del mercato del lavoro,

essenzialmente, la loro funzione è di rendere il mercato più flessibile e trasparente, non direttamente di creare impiego, ed in questo lo sviluppo delle agenzie private per l'impiego è stato determinante, in quanto esse, come testimoniato da J. Courdouan, capo del Servizio dell'amministrazione del lavoro dell'Associazione mondiale dei servizi per l'impiego pubblico (AMSEP), hanno risposto "à des atteintes insatisfaites des entreprises et ont favorisé l'émergence de services nouveaux et de nouveaux façons de relations avec les entreprises. [...] L'ampleur des tâches à accomplir, la diversité des services attendus et la fragmentation du marché du travail laissent la place pour les activités des operateurs, qùils soient public ou privés".

La esternalizzazione di alcuni servizi, o di veri e propri settori del mercato, non è un venir meno dello Stato rispetto alle competenze che gli sono proprie, ma al contrario sembra essere la maniera più adeguata per affrontare i problemi che un mercato del lavoro sempre più complesso pone, facendolo restare motore del sistema e garante di eventuali disomogeneità che si dovessero creare. Il regime di convenzionamento, ad esempio, sembra essere quello più efficace: da una parte si trasferiscono ad altri soggetti, esterni alle strutture statali, gli obiettivi, gli strumenti, ed anche dei finanziamenti; ma d'altra parte ci si avvale della professionalità degli agenti delle organizzazioni private, potendole al contempo controllare attraverso la fissazioni degli standard dei servizi offerti, con la minaccia della revoca dei finanziamenti o della stessa autorizzazione. Certo, tutto sta vedere quali siano gli standard da fissare, e fino a che punto debba arrivare la pervasità del controllo statale. Ad esempio, l'affermazione che ciò che conta è il servizio, e non il soggetto che lo eroga, ha portato in Australia a concedere dei finanziamenti aggiuntivi a quell'operatore, pubblico o privato che sia, che collochi un disoccupato di lunga durata. Un incentivo del genere potrebbe rendere "appetibili" soggetti fonte di particolari problemi sul piano della gestione come quelli a rischio di esclusione anche per quegli operatori che mirano ad una attività economicamente conveniente.

Gli strumenti normativi più idonei allo scopo, come mostrato dalle esperienze più avanzate in termini di efficacia, sono sicuramente atti snelli come gli atti regolamentari, le convenzioni, e soprattutto i codici di condotta ed autoregolamentazione; il tutto all'interno di un quadro legislativo chiaro, con poche regole, ma ampiamente liberistico. Questo perché, una volta che la affidabilità di un operatore, pubblico o privato, sia provata, e che si sia con essa stabilito un rapporto (ad esempio con lo strumento dell'accreditamento tramite licenza, o autorizzazione, o convenzione), è sul piano operativo che va "gestito" il rapporto fra operatori pubblico e privati, o fra operatori privati, su un piano di parità: meglio ancora se si agisce in regime di "autogestione", attraverso i codici di autoregolamentazione, che hanno la caratteristica di provenire dai soggetti che dovranno applicarli, e quindi di godere del massimo della positività e della forza. All'eventuale obiezione sulla singolarità del fatto che il controllato debba darsi delle regole di controllo si può rispondere con l'osservazione che una visione del genere sottende una "presunzione di incapacità d'agire" dei soggetti privati che è tutta da dimostrare, e con la considerazione che è interesse delle stesse agenzie quello di dotarsi di codici di autoregolamentazione, proprio come correttivo di eventuali sleali concorrenze che qualcuna di esse dovesse attuare; i meccanismi premiali e punitivi del mercato, d'altra parte, escluderebbero nel tempo quei soggetti che non si attenessero alle regole, dando così una scarsa garanzia di serietà nei confronti dell'utente.

TUTELA DEL LAVORO E RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di: P.G. Alleva - E. Balletti - U. Carabelli
A. Di Stasi - N. Forlani - F. Liso - M. Paci

RECENSIONE

a cura di
Laura Torsello

Importanti studiosi ed operatori del mondo del lavoro, quali Piergiovanni Alleva, Emilio Balletti, Umberto Carabelli, Antonio Di Stasi, Natale Forlani, Franco Liso e Massimo Paci, hanno scritto una serie di saggi sulla Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali, raccolti in un interessante libro appena edito dalla Giappichelli Editore di Torino.

Gli Autori offrono spunti e riflessioni sul ruolo e sulla riforma degli ammortizzatori sociali, tema sentito sin dalla metà degli anni '60 e oggi tornato prepotentemente al centro del dibattito sia sindacale che politico italiano.

Le attuali prospettive di riforma dell'istituto sono contenute nel "Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia" e nel disegno di legge delega n. 848 presentato al Senato nel novembre 2001.

Come notano alcuni Autori, in questo nuovo progetto si ripropongono gli stessi obiettivi, ma soprattutto si notano le stesse carenze che avevano impedito al precedente Governo di intervenire in materia: il testo del documento si presenta ambiguo e generico e, addirittura, è resa ancor più evidente "la possibile censura di legittimità costituzionale per mancanza di principi e criteri direttivi".

Tutti gli autori prendono poi atto che per risolvere l'annosa questione degli alti livelli di disoccupazione l'attuale Governo propone di assecondare le sempre più incalzanti esigenze di flessibilità delle imprese spostando il baricentro delle tutele del lavoratore nel mercato del lavoro anziché nel rapporto di lavoro.

Pertanto, i cosiddetti "contratti di lavoro atipici", concepiti in origine come delle eccezioni al lavoro a tempo pieno ed indeterminato, per contemperare le contrapposte esigenze dei lavoratori e dei datori di lavoro, rischiano non solo di diventare la regola, ma anche di trasformarsi in un pericolosissimo strumento a vantaggio solo di questi ultimi.

È opinione sostanzialmente comune, infatti, che l'ampliamento del loro utilizzo, nonché la creazione di nuove tipologie contrattuali, porterà dei benefici alle imprese con riguardo alla gestione del personale, ma dal punto di vista della parte debole, quella del prestatore, condurrà sempre più a dei connaturali periodi di non lavoro, dei quali ovviamente non è predeterminabile la durata, e di conseguenza ad un massiccio affievolimento delle garanzie.

È chiaro come tale prospettiva incida fortemente ed inevitabilmente sul ruolo degli ammortizzatori sociali che, da strumenti nati per governare le eccedenze di forza-lavoro, sono destinati a divenire "un momento strutturale di chi entra nel mercato del lavoro", che interverranno per lo più con meri incentivi monetari, disperdendo in questo modo la loro funzione primaria, e cioè quella di garantire effettivamente al cittadino lo status di lavoratore, così come individuato nei principi fondamentali, ma non solo, della Carta costituzionale.

A tal riguardo, alcuni Autori rimarcano, nel caso la proposta venga tramutata in legge, la violazione del dettato costituzionale evidenziando la scarsa attenzione posta alla salvaguardia della continuità e della stabilità nel posto di lavoro, circostanza, questa, frutto di una opzione di carattere prettamente economico, che privilegia la fluttuante situazione del precariato nel mondo del lavoro, rispetto a scelte di politica sociale.

In particolare, colpisce il fatto che, nello stesso Libro Bianco vi sia da un lato la consapevolezza del nuovo e centrale ruolo che in un simile contesto di mercato dovrebbero assumere gli ammortizzatori sociali, dall'altro la contraddittoria volontà di circoscrivere il loro raggio d'azione all'interno di "un rigoroso schema contrattuale" e in una funzione "esclusivamente assicurativa".

In estrema sintesi, l'idea che la tutela del lavoro possa essere sostituita da una tutela nel mercato lascia alquanto perplessi gran parte degli Autori, in quanto il lavoratore è destinato a veder disperdere gran parte delle sue tutele, con il pericolo di non essere adeguatamente garantito nemmeno dai cd. ammortizzatori sociali, che rischiano di evolversi in senso contrario alla protezione dello status di lavoratore, espressione quest'ultima comprensiva di incomparabili valenze e prerogative, e di svilupparsi, invece, "nella direzione di una omnivalente indennità di disoccupazione o di inoccupazione".

In appendice al libro, a cura di Candia Mosca, una completa bibliografia e la raccolta di documenti inerenti la riforma degli ammortizzatori sociali, dell'occupazione e del mercato del lavoro.

NON PROFIT

Il tema conduttore della sezione non profit di questo numero è quello della qualità. I tre contributi presentati lo affrontano da angolature diverse, ma complete anche se non esaustive (impossibile pensare di "chiudere" un argomento di tale portata in così poco spazio).

Il primo – proseguendo le riflessioni che l'autore aveva fatto sullo scorso numero – affonda il tema entro un orizzonte sistemico: focalizza l'attenzione sull'accreditamento, parola magica della riforma del welfare, evidenziandone luci ed ombre.

La qualità – e i suoi volti – in un contesto organizzativo quale quello della **COOPERATIVA SOCIALE**: questo, in sintesi, il nocciolo del secondo articolo. Anche in questo caso l'approccio è realista, tentativamente estraneo a entusiasmi e miti, che rischiano di svalutare l'importanza dell'argomento.

Il caso di un consorzio in cui l'esigenza di qualità e la pratica della qualità sono vissuti quotidianamente. Una lezione importante: al di là di ogni pur importante analisi teorica, la qualità è un fatto concreto, la si vede nelle attività e nella **GESTIONE**, ed è da questo che occorre partire.

Dal contracting out all'accreditamento nel campo dei servizi sociali

Alcune riflessioni sui percorsi

di Angelo Gasparre

Come spesso accade quando una soluzione organizzativa sembra rivelarsi efficace, la pratica del contracting-out nell'ambito della predisposizione dei servizi di tipo socio-assistenziale ha spesso nel nostro paese assunto i connotati di una sorta di "mito sociale", agevolata da un progressivo consolidamento nelle convinzioni dei soggetti che fosse effettivamente efficiente ed efficace. La scelta di esternalizzare ha dunque sovente prescisso da qualsiasi valutazione contestuale, ma è stata guidata dalla idea diffusa che fosse preferibile farlo.

La scelta del contracting-out si è imposta agli attori perché ipotizzata razionale, perché coerente con i vincoli che il sistema poneva (la crisi fiscale) e perché è stata capace di aggregare consenso sulla base di una convinzione diffusa che fosse preferibile farlo.

Il ritorno alla gestione diretta dei servizi prevede una revisione delle regole.

Ciò ha comportato per lungo tempo una sorta di isomorfismo decisionale nell'ente locale, messo in discussione solo recentemente (il ritorno al make valutato da alcuni comuni per la sempre minore attrattività del ricorso al terzo settore una volta superata la logica del massimo ribasso) e non per valutazioni di coerenza del sistema o riguardo la sua efficacia, ma perché l'ipotesi iniziale di razionalità (intesa solo come efficienza) sembra oggi venir meno.

Rispetto a questa opzione (il ritorno alla gestione diretta) un'ipotesi più organica è quella che prevede una revisione sostanziale delle regole del gioco nei rapporti tra enti pubblici, organizzazioni del privato sociale e destinatari dei servizi che, da un lato, sia capace di superare i limiti del contracting-out e, dall'altro, punti alla realizzazione di un sistema più efficace ed efficiente nel quale un peso rilevante è assunto dal livello qualitativo delle prestazioni.

È in questo senso che sembra essersi mosso il legislatore: tra i cambiamenti più significativi previsti dalla recente riforma del welfare (la legge n. 328/2000) l'introduzione dell'accreditamento anche per i servizi sociali (in campo sanitario è uno strumento diffuso già da alcuni anni) e la previsione di meccanismi di mercato nell'accesso al sistema dei servizi che valorizzino la libertà di scelta dell'utente, rappresentano certamente alcuni dei temi di maggior rilievo. Il modello di riferimento che sembra proporsi è quello del mercato amministrato o "quasi-mercato", un sistema che premia l'esperienza maturata in campo sanitario e che prevede:

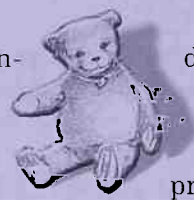
- un meccanismo di verifica ex-ante dei requisiti che i fornitori dell'ente locale devono possedere per poter agire sul mercato (accreditamento);
- la possibilità per l'utente di scegliere, nell'ambito degli enti accreditati, a quale organizzazione rivolgersi per l'erogazione dei servizi.

Rispetto al meccanismo del contracting-out, la nuova forma di gestione si presenta come un'innovazione di grande rilievo. Il termine accreditamento previsto dalla legge n. 328/2000, che in letteratura si riferisce, in estrema sintesi, a qualsiasi procedura di valutazione della qualità, è in sé equivoco, potendosi concretamente tradurre in meccanismi valutativi molto diversi. L'accreditamento di eccellenza consiste in un'attività, del tutto volontaria, di monitoraggio della qualità del proprio sistema di produzione ed erogazione, accompagnata tipicamente da misure gestionali finalizzate al miglioramento continuo dei processi. La logica su cui si fonda, dunque, è di tipo comparativo fra realtà omogenee adottando il benchmarking come stimolo all'attuazione delle best practices che si sono realizzate in un determinato contesto. Il fatto che l'evoluzione dei percorsi di valutazione della qualità sia progressivamente passata dalla valutazione interna, "tra pari", al ricorso ad agenzie indipendenti ed all'utilizzo di standard riconosciuti a livello internazionale (le norme) non attribuisce al sistema valenza autorizzativa.

Una distinzione essenziale è tra accreditamento di eccellenza e accreditamento istituzionale o autorizzativo.

La certificazione di qualità rimane un percorso volontario che ogni impresa decide di intraprendere per le ragioni più diverse: di immagine, competitive in senso stretto ("il mercato lo richiede"), o solo per una particolare sensibilità dei vertici aziendali rispetto al tema della qualità.

Nel caso dell'accreditamento istituzionale (che sembra essere l'ipotesi abbracciata dal legislatore) invece, il momento valutativo coincide con la verifica, da parte di una authority indipendente, del possesso di requisiti specifici e predeterminati in termini di qualità (standard) dei processi di lavoro messi in atto, a cui segue il rilascio dell'autorizzazione ad erogare servizi finanziati dal soggetto accreditante. Anche in questo caso il percorso è volontario, ma il mancato accreditamento produce un effetto sanzionatorio rilevante: l'impossibilità di operare su un determinato segmento di mercato, nel caso specifico,



quello dei servizi sociali finanziati dall'ente locale.
Il secondo aspetto rilevante della riforma, connesso al tema dell'accreditamento, riguarda i cambiamenti che si prevedono dal punto di vista del potere di scelta assegnato all'utente dei servizi. Nella logica del contracting-out è l'ente locale che "compra" i servizi, attuando in prima persona la scelta del fornitore per conto dell'utente. All'utente non resta che prendere atto della scelta effettuata o, eventualmente, rivolgersi ad altri fornitori sul mercato privato. Al meccanismo dell'accreditamento così come è stato delineato nella riforma, invece, si accompagna una diversa modalità di intervento dell'utente nel percorso di selezione delle strutture: la previsione dei buoni servizio (voucher) liberamente spendibili all'interno delle strutture accreditate, infatti, modifica radicalmente le regole del gioco del sistema. È l'utente che ha potere di scelta e l'ente locale svolge un ruolo di intermediario tra i beneficiari del servizio e la rete dei fornitori accreditati.

LA NORMATIVA COLLEGATA alla legge di riforma, peraltro, è ancora carente e proprio su questo punto è fitto il dibattito riguardo il peso che il potere di scelta dell'utente e il ruolo di governo dell'ente locale debbano assumere nel sistema. In un meccanismo di accreditamento puro, infatti, la regolazione del mercato spetta all'utente che liberamente sceglie in quale struttura (pubblica o privata) spendere il proprio assegno di cura; in un sistema misto, invece, la regolazione rimane appannaggio dell'ente locale che si assume il compito di acquistare direttamente quote di servizi presso gli enti accreditati. Per i sostenitori del mercato quale meccanismo ottimale di regolazione del sistema, evidentemente, tale seconda interpretazione non modifica in maniera sostanziale l'assetto precedente, riproponendo la medesima logica del contracting-out. Il modello puro di accreditamento, invece, è dotato di maggiore fascino a quegli occhi: esso ipotizza una dialettica consapevole tra cittadino ed ente pubblico nella quale il primo è considerato soggetto attivo, protagonista delle scelte che compie e non passivo destinatario di decisione prese da altri nel suo interesse. Il sistema, inoltre, beneficerebbe dei positivi effetti della concorrenza: le unità di offerta che non saranno in grado di resistere alla competizione soccomberanno a favore di chi ottiene il consenso dell'utenza.

Almeno due sono le forme nelle quali si declina l'accreditamento.

Se alla prima impostazione si può addebitare la volontà di non introdurre meccanismi di mercato nel settore dei servizi sociali per finalità talvolta estranee a valutazioni di efficacia ed efficienza del sistema (una concorrenza spinta provocherebbe l'uscita dal mercato dei soggetti di offerta più deboli che rappresentano però strumenti occupazionali e di aggregazione del consenso politico), non banali interrogativi si pongono relativamente all'altra opzione: si tratta di un modello capace, effettivamente, di migliorare la qualità dei servizi resi? A quali condizioni il potere di scelta assegnato all'utente si traduce in concreta possibilità di essere esercitato? E ancora: come stabilire indicatori "oggettivi" di qualità sulla base dei quali selezionare i soggetti candidati all'accreditamento?
Se il perseguimento dell'efficienza pare aver orientato le scelte di politica sociale ai vari livelli negli scorsi decenni, qualità e mercato sembrano essere i concetti a cui si ispira la produzione legislativa più recente in materia di servizi sociali riscuotendo interesse crescente tra gli operatori,

sia pubblici, sia del privato sociale. Se tale mutamento di impostazione è certamente da salutare in maniera positiva alcune riflessioni devono essere avanzate riguardo il contenuto che si intende assegnare ai due termini.
L'enfasi critica che si porrà rispetto all'introduzione di meccanismi di mercato in campo sociale e riguardo la capacità concreta di attuare un miglioramento nella qualità dei servizi attraverso gli strumenti proposti dalla recente normativa, evidentemente, non deve essere letta come acritico rifiuto o strutturale pessimismo. L'analisi, piuttosto, punta all'enfatizzazione dei rischi connessi ad un'interpretazione superficiale, sia del tema del mercato, sia di quello della qualità, sottolineando le difficoltà concrete di trasposizione di questi concetti nel campo dei servizi sociali.

Il concetto di qualità, evidentemente, è assai ampio. L'elevato livello di personality intensity e le complesse dinamiche empatiche nel rapporto tra erogatore e beneficiario ne costituiscono l'essenza.
Il tema dell'accreditamento, evidentemente, deve fare i conti con queste condizioni di contesto. Le logiche che sembra proporre la recente riforma, invece, fanno riferimento ad una filosofia di tipo autorizzativo (l'accreditamento istituzionale) e comunque statico nell'approccio alla qualità, legata ad un modello di controllo predeterminato. Se pure è valutabile positivamente la recente attenzione posta dalla pubblica amministrazione per il tema della qualità dei servizi.
L'esperienza maturata in campo sanitario, a tale proposito, è certamente utile e da valorizzare, ma senza dimenticare le rilevanti differenze che contraddistinguono questo ambito da quello socio-assistenziale. Se nel primo caso il contenuto stesso dei servizi mostra un peso rilevante di processi di lavoro standardizzabili (e dunque più adatti ad essere valutati con parametri uniformi), più complesso è il quadro che si presenta nei servizi sociali. La componente strutturale assume una rilevanza minore facendo premio la dimensione relazionale.
Per quanto riguarda le analisi di qualità percepita, che spesso agevolano la definizione di standard in altri contesti, in numerose occasioni esse mostrano forti limiti o un alto rischio di ambiguità dei risultati a cui pervengono. Quando gli interessi del diretto beneficiario dei servizi non coincidono con quelli dei familiari o della rete parentale, ad esempio, (nuclei problematici, bambini maltrattati, anziani con forti problematicità, ecc.) un forte peso sulla formazione delle opinioni dell'utente e sul giudizio espresso (quando è possibile) deriva dall'influenza di questi soggetti (Piva, 1999). Un problema analogo riguarda il caso di servizi che il potenziale beneficiario si rifiuta strutturalmente di utilizzare (tossicodipendenze, alcolismo, ecc.).

Alto è il rischio che il meccanismo dell'accreditamento si traduca in un approccio burocratico alla valutazione.

Per quanto riguarda l'introduzione e, dunque, di meccanismi di mercato nella regolazione del sistema, alcune riflessioni devono essere svolte circa la reale efficacia di questo strumento e riguardo le condizioni che dovrebbero sussistere affinché questa facoltà si traduca in un miglioramento nella qualità delle prestazioni ottenibili dall'utente.
Se il mercato si pone come potente meccanismo di regolazione delle transazioni e di coordinamento delle azioni individuali, alcune condizioni devono essere rispettate affinché esso sia efficiente: la volontarietà dell'azione dei soggetti che vi operano, l'interesse individuale quale movente del comportamento individuale e la perfetta razionalità degli attori.

La libertà di scelta dell'utente deve essere realmente praticabile ed implicare un miglioramento nella qualità delle prestazioni.

Per quanto riguarda i presupposti di volontarietà dell'azione e circa il peso dell'interesse individuale quale movente all'azione è piuttosto semplice dimostrare che, soprattutto rispetto ad alcune fasce di utenti, tali ipotesi abbiano una scarsa possibilità di verificarsi. Anche rispetto agli utenti anziani non affetti da disturbi comportamentali o al caso di disabilità non psichiche, che teoricamente meglio rispondono a questi assunti, la volontarietà di seguire percorsi di cura e riabilitazione non è sempre scontata, confondendosi spesso con l'esigenza da parte della rete parentale di equilibrare il tempo dedicato all'assistenza della persona cara con quello necessario all'espletazione della routine quotidiana.

L'intensità del disagio dell'utente, poi, talvolta si traduce in fenomeni di burnout familiare e la decisione di appoggiarsi alla rete dei servizi è spesso fortemente influenzata da variabili esterne alla sfera di preferenze del beneficiario, le quali, paradossalmente, potrebbero andare nel senso di un totale rifiuto della cura (si pensi al caso delle tossicodipendenze). In alcuni casi, poi, le preferenze del soggetto potrebbero addirittura contrastare con gli interessi della famiglia o della rete parentale (si pensi al caso di minori maltrattati).

Si ragiona dell'introduzione di una nuova figura, il responsabile del caso.

Per quanto riguarda la condizione di perfetta razionalità degli utenti, infine, un primo requisito riguarda l'inesistenza di asimmetrie informative dal lato della domanda: ogni utente potenziale dovrebbe disporre delle medesime informazioni riguardo la rete dei servizi e il contenuto dell'offerta di ogni fornitore.

Se tali circostanze raramente si verificano in generale per qualsiasi contesto di mercato la situazione pare ancora più lontana dall'idealtipo ottimo nel caso dei servizi sociali. La fasce più deboli culturalmente e di maggior bisogno raramente riescono ad accedere alle stesse informazioni di coloro che possono contare su una preparazione culturale più forte e, spesso, su una maggiore capacità di spesa.

Anche a partire da una condizione ipotetica di tendenziale simmetria informativa è altrettanto evidente che per le caratteristiche di alcune forme di disagio (le tossicodipendenze ma anche i disturbi psichiatrici, l'alcolismo, ecc.), la razionalità decisionale risulta fortemente compromessa dalle condizioni in cui versa l'utente. Nei casi più delicati, poi, diventa praticamente impossibile attribuire agli utenti capacità di elaborazione delle informazioni al fine di esprimere preferenze coerenti.

A FRONTE DI QUESTI LIMITI rilevanti all'effettivo esercizio del potere di scelta, una soluzione che va riscuotendo un crescente consenso tra gli operatori e a livello legislativo è l'ente locale, che si pone, in questo caso, come soggetto veicolatore di informazioni nei confronti dell'utente, il quale rimane titolare del potere di scelta, ma a partire da una condizione di maggiore consapevolezza circa le diverse opzioni di mercato a cui può accedere.

Numerose sono le potenzialità attribuibili, in linea teorica, a questa profonda innovazione. In particolare il quadro che ne emerge è sicuramente seducente rispetto al nuovo rapporto tra ente pubblico e beneficiari dei servizi che ne è sotteso: dalla concezione paternalistica della "presa in carico" all'instaurazione di una moderna dialettica tra un sistema dei servizi che informa e una cittadinanza che si organizza autonomamente e consapevolmente in risposta ai propri bisogni.

A fronte di una certa retorica rispetto all'introduzione di questo strumento, alcuni dubbi permangono circa le condizioni che dovrebbero sussistere affinché il cambiamento che prefigura abbia concrete possibilità di realizzarsi.

In primo luogo le perplessità riguardano il profilo che questa figura dovrebbe possedere: capace di valutare il bisogno/i bisogni dell'utente e di pro-

porre il "pacchetto di cura" più coerente essendo informato sulle potenzialità della rete di offerta e sui servizi erogati da ogni fornitore gestendo al meglio il budget complessivo destinato ad un determinato territorio.
Si tratta, evidentemente, di una figura professionale di alto livello, peraltro molto distante rispetto alle caratteristiche del personale oggi assegnato ai servizi sociali. L'ente locale, dunque, dovrebbe farsi carico della formazione necessaria alla costruzione di questo nuovo ruolo o, in alternativa, delle risorse necessarie ad un ampliamento dell'organico reclutando personale proveniente dall'esterno. È evidente l'incompatibilità con la strutturale mancanza di risorse della pubblica amministrazione da destinare a tale scopo. Con una certa dote di realismo si potrebbe supporre che l'introduzione di questa figura, a fronte dei vincoli economici, non sarebbe accompagnata dal necessario adeguamento nelle metodologie di lavoro, traducendosi, così, in un cambiamento puramente formale delle mansioni assegnate al personale dei servizi.
Se l'elemento di analisi è il miglioramento della capacità di valutazione dell'utente grazie all'orientamento fornito dal case manager, sorgono altre perplessità. Come l'utente, anche il case manager opera in condizioni di razionalità limitata, potendo accedere ad informazioni solo parzialmente complete, soprattutto se per effetto dell'apertura al mercato della rete dei servizi il panorama degli enti erogatori si ampliasse in maniera significativa.
Quindi, un potenziale effetto di distorsione delle informazioni trasmesse all'utente potrebbe derivare da un comportamento dal fatto che la selezione delle informazioni sarebbe strutturalmente influenzata dalla sfera cognitiva e dalle preferenze di questo soggetto.
Rispetto ad una rilevante potenzialità teorica connessa all'introduzione di meccanismi di verifica e miglioramento della qualità nei servizi sociali e rispetto all'introduzione di strumenti di mercato in questo campo, l'analisi svolta ha tentato di porre in evidenza le principali difficoltà connesse all'implementazione di questi progetti: il mercato è uno strumento potente di innovazione e la qualità deve occupare un posto di primo piano nell'agenda del legislatore e nelle strategie sia dell'ente locale, sia delle organizzazioni non profit, per queste ultime anche e soprattutto a prescindere da meccanismi normativi che la impongano come requisito. Come per l'outsourcing a suo tempo, però, anche qualità, mercato e libertà di scelta rischiano di condizionare l'azione degli attori ai vari livelli per il grande potere evocativo di cui sono dotati, di diventare "miti" a cui conformarsi o "cerimonie" (per dirla ancora con Meyer e Rowan) da celebrare "liturgicamente" o, peggio, strumentalmente, senza valutare i rischi che un'acritica trasposizione dei concetti in questo campo comporterebbero (il mercato e il potere di scelta) o non tenendo conto dei vincoli imposti dalle specificità del contesto di riferimento (la qualità).

Bibliografia

Battistella A., 2001, Competizione e forme di gestione in Italia, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 14-5.

Fazzi L., 1998, Il Welfare mix in Italia: primi passi, Franco Angeli, Milano.

Fazzi L., 2000, Quasi mercati nei servizi sociali, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 4

Lindlom C.E., 1979, Politica e mercato, Etas, Milano.

Setti Bassanini M.C., 2000, Accreditamento e sviluppo della qualità nei servizi, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 20/22.

QUANTO VALE IL NON PROFIT?

A cura di **Giuseppe Calabrese**

È la domanda alla quale l'Istituto per la ricerca sociale ha cercato di rispondere con una ricerca sulla creazione di valore aggiunto sociale (Vas) e sul ruolo delle donazioni private nel non profit italiano.

La ricerca, promossa dal Summit della Solidarietà e finanziata da UniCredito, ha il patrocinio dell'Acri, dei ministeri del Welfare e dell'Economia. Per la prima volta in Italia si è utilizzato il metodo della valutazione contingente per stimare il contributo del terzo settore al benessere della collettività. La misurazione del valore aggiunto sociale, ossia del "rendimento sociale" delle risorse utilizzate dal non profit, è indispensabile per valutare i benefici della spesa pubblica, fiscale e non, a sostegno del settore.

Il valore sociale del non profit è consistente (8,5 miliardi di euro) e ben percepito dalla popolazione. L'italiano ne conosce e utilizza poco i servizi; effettua donazioni in maniera spontanea e usando poco gli incentivi fiscali; è generoso e donerebbe di più se avesse più disponibilità monetaria e se fosse tenuto al corrente dell'utilizzo dei fondi; sarebbe infine disposto ad effettuare donazioni ulteriori per evitare la chiusura delle non profit. In particolare si evidenzia che:

- i donatori risultano pari al 65% dei rispondenti. Ciascuno di essi dona in media annualmente 117 euro. Di questi il 35% dona più di 50 euro annui. Si tratta di donazioni poco programmate (poco più del 65% dei donatori dichiara di donare spontaneamente e senza alcuna regolarità); quasi il 54% non ricorda il settore e le attività sostenute, a riprova del carattere di discontinuità delle donazioni;
- gli incentivi fiscali sono poco noti e poco usati: sono conosciuti dal 53% degli intervistati ma solo il 20% dei donatori li utilizza. In media le donazioni effettuate da chi li conosce e li usa sono di 212 euro, contro i 92 euro di coloro che non li utilizzano: una differenza molto maggiore del vantaggio fiscale offerto;
- nonostante l'apparente vincolo della capacità reddituale, si è rilevata una forte disponibilità all'aumento delle donazioni a fronte di una maggiore trasparenza del settore. Non sembrano invece prioritari ulteriori incentivi fiscali;
- posti di fronte allo scenario ipotetico di un rischio di chiusura del settore, l'85% dei rispondenti è disposto a pagare di più. Le persone che già donano sarebbero disponibili a pagare oltre il doppio per il non profit. Ad essi di aggiungerebbero inoltre nuovi donatori;
- per i cittadini italiani, il terzo settore merita di ricevere molto di più di quanto riceve oggi ed è un settore che vale di più di quanto misurato dal recente censimento. Il Vas risulta pari a 8,5 miliardi. Il 60% è il risultato dell'incremento delle donazioni, il resto dall'incremento del valore percepito dagli utenti e dalla popolazione in generale;
- il rapporto tra il Vas e i costi complessivi (che misura il rendimento potenziale delle risorse investite) risulta pari al 37%, in linea con i risultati inglesi (36%), nonostante le profonde differenze strutturali e le diverse fasi di sviluppo del settore;
- l'elasticità delle donazioni al variare del reddito e agli incentivi fiscali conferma che una politica fiscale agevolativa può creare un beneficio collettivo superiore al mancato gettito fiscale.

Questi risultati costituiscono un importante strumento per la preparazione di alcune proposte del Summit della Solidarietà per l'orientamento delle politiche di sostegno, fiscale e non, al terzo settore.

Cooperazione sociale e qualità

di Giancarlo Sintoni

PARLARE DI CONCETTI COME QUALITÀ TOTALE E CERTIFICAZIONE DELLA QUALITÀ DIVENTA SEMPRE PIÙ IMPORTANTE ANCHE PER UNA COOPERATIVA SOCIALE: È QUINDI UTILE, RAGIONARCI UN PO' SOPRA. LA PRIMA NOZIONE È UN MODO DI ESSERE ED OPERARE CHE RICHIEDE PROFONDE MODIFICAZIONI CULTURALI ED ORGANIZZATIVE, ANCORA IN ATTO NEL MONDO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE, LA SECONDA VIENE TROPPO SPESSO INTESA COME UN MARCHIO DA POTER "SBANDIERARE" E NON COME UNO STIMOLO A CONCENTRARE GLI SFORZI E L'ATTENZIONE SULLA QUALITÀ AZIENDALE.

Da quanto finora detto, e dalla previsione della progressiva perdita di peso del prezzo del servizio nelle gare d'appalto pubbliche per la gestione dei servizi socio-assistenziali, per un'azienda di servizi come la cooperativa sociale, la qualità risulta un fattore competitivo importante attraverso cui affrontare le sfide concorrenziali del mercato, soprattutto nel momento in cui questa è costretta ad affrontare uno scenario sempre più concorrenziale e meno tutelato dallo Stato a livello finanziario ed operativo. Le cooperative sociali che hanno avviato processi di cambiamento interni, cercando di sviluppare un maggior orientamento alla qualità, sono peraltro non moltissime nel panorama nazionale e spesso si muovono con timidezza.

In molti casi la qualità è considerata importante dalla cooperativa quando è considerata tale anche dall'ente pubblico da cui essa dipende. Nella fase in cui la cooperativa è ancora lontana dall'essere una vera impresa, gli indirizzi della Pubblica Amministrazione hanno un peso rilevante sulle sue scelte strategiche: se l'orientamento alla qualità del servizio viene promosso dall'ente pubblico, la cooperativa ne risulta coinvolta di riflesso.

Per un'azienda di servizi come la cooperativa sociale, la qualità può risultare un fattore competitivo importante.

Fin quando le cooperative sociali conti-

nuano ad operare tramite convenzioni con enti pubblici, che non sempre si basano su scelte meritorie, e che spesso determinano la creazione di un regime di monopolio, una scarsa soddisfazione del cliente-utente non rappresenta un problema. Nel momento in cui, soprattutto su pressioni dell'ambiente esterno, la Pubblica Amministrazione sollecita le cooperative ad adeguarsi a standard di qualità più elevati come requisito indispensabile per partecipare alle gare d'appalto, la "filosofia" della qualità diventa una condizione di sopravvivenza per l'azienda.

La qualità ha tanti volti: il problema è allora realizzare un sistema di qualità.

Se la qualità non può prescindere dalla soddisfazione del cliente, sorge un altro problema. Nello svolgimento della propria attività, la cooperativa sociale deve tener conto delle esigenze e richieste di due tipi di clienti: gli utenti, beneficiari principali del servizio, e l'ente pubblico committente-appaltatore, che specifica quali devono essere le caratteristiche del servizio. Per certi versi si potrebbe parlare di una duplice qualità, una che riguarda la soddisfazione dell'utente e una quella della Pubblica Amministrazione. L'obiettivo comune di cooperative ed enti pubblici è la coincidenza dei due tipi di qualità, purtroppo non di rado gli standard e le richieste della Pubblica Amministrazione non coincidono con il tipo di servizio di cui hanno bisogno gli utenti. La cooperativa si trova così a dover mediare fra la responsabilità operativa nei confronti dei beneficiari del servizio e la responsabilità tecnica nei confronti della Pubblica Amministrazione. I due aspetti non sono necessariamente contrapposti, ma la loro conciliazione dipende in gran parte dalle scelte strategiche di fondo della Pubblica Amministrazione, per la quale il raggiungimento di un determinato livello di qualità rappresenta una necessità per garantire l'equità del sistema di erogazione dei servizi socio assistenziali.

L'ATTENZIONE ALLA QUALITÀ da parte di una cooperativa sociale può perciò essere ricondotta a due aspetti:

- il rispetto degli standard definiti da norme di legge ed enti pubblici per poter concorrere alle gare d'appalto o ottenere l'accreditamento per la gestione del servizio;
- la soddisfazione (l'anticipazione e il superamento) delle aspettative del cliente-utente.

Nel primo caso si tratta di un obiettivo minimo "imposto" dall'esterno che può essere scomposto in tre punti o aree di valutazione della "qualità sociale": strutture, procedure e risultati.
La valutazione può riguardare i seguenti fattori, per i quali possono essere fissati standard minimi:

- qualità della struttura: sistema organizzativo per l'erogazione del servizio, accessibilità al servizio, sistema informativo per la raccolta e la diffusione delle informazioni, adeguatezza delle risorse umane, disponibilità di materiale ed attrezzature, integrazione con la reti di servizi, tutela dei diritti del paziente utente, personalizzazione ed umanizzazione dell'assistenza, presenza di un sistema per la garanzia della qualità;

- ❖ qualità delle procedure: procedure di accesso al servizio, metodologia di valutazione dei bisogni assistenziali, procedure di assistenza all'utente, informazione/educazione della famiglia, verifica dello stato di salute e delle condizioni del paziente – utente;
- ❖ qualità dei risultati: percezione della qualità della vita da parte dell'utente, soddisfazione del paziente e della famiglia, partecipazione della famiglia all'erogazione del servizio, ottimizzazione delle risorse.

Alla valutazione della qualità è poi affiancata quella della congruità del prezzo del servizio.
Il regime delle convenzioni in sostituzione della gestione diretta del servizio da parte statale è probabilmente una strada che nel prossimo futuro verrà intrapresa sempre più frequentemente per esternalizzare l'erogazione dei servizi socio assistenziali, ma se si vuole garantire la qualità del servizio, non è sufficiente che lo stato fissi dei parametri per via legislativa. La realizzazione di un sistema di qualità per la cooperazione sociale necessita di:

- ❖ migliorare le regole e gli strumenti amministrativi, sviluppando un sistema di verifica permanente dei fornitori in modo da poter rilevare le incongruenze fra bisogni sociali del territorio e le risposte delle cooperative;
- ❖ creare un regime di accreditamento che, superando la gara diretta fra i fornitori, permetta la libera scelta degli utenti;
- ❖ creare un sistema misto che preveda soluzioni diverse a seconda del tipo di servizio.

Un sistema di erogazione basato su tickets attraverso cui gli utenti possano comprare direttamente il servizio scegliendo l'erogatore fra un certo numero di cooperative accreditate (e per cui già in possesso dei requisiti minimi) costringerebbe le cooperative ad effettuare un ripensamento dell'intero processo produttivo al fine di raggiungere livelli di qualità più elevati.

PER QUANTO CONCERNE la qualità intesa come soddisfazione delle attese e dei bisogni espressi dal cliente – utente, va sottolineato che essa comunque deve avvenire al minimo costo possibile, senza perciò trascurare l'efficienza e l'efficacia del processo di erogazione del servizio. In particolare il miglioramento del servizio finale è legato al miglioramento di ciascuna fase in cui il processo produttivo può essere scomposto:

a) rilevazione dei bisogni/desideri del cliente. È la fase cruciale dell'intero processo, una sua sottovalutazione od un'analisi poco approfondita dei bisogni da soddisfare può rendere inutile qualsiasi successivo sforzo finalizzato ad aumentare la soddisfazione del cliente. Si tratta di una procedura non semplice a causa dell'incertezza relativa alla previsione del comportamento del "consumatore", poiché tale comportamento si lega a fatti spesso intimi della personalità umana. L'attenzione deve essere posta sia ai bisogni impliciti (quelli la cui soddisfazione è considerata "ovvia" da parte dell'utente), sia a quelli espliciti (quelli espressi più o meno chiaramente dall'utente, e la cui soddisfazione è lo scopo principale del servizio), che a quelli latenti (bisogni non ancora "percepiti" dall'utente, perché non ha ancora scoperto i benefici che possono derivare dalla loro soddisfazione). Una non chiara lettura del bisogno può anche portare ad un sovradimensionamento del servizio, che oltre a determinare uno spreco di risorse, rischia di generare nell'utente una sensazione di "abbandono" qualora il servizio venga successivamente ridotto;

La qualità del servizio è qualità di ciascuna fase della sua realizzazione.

b) definizione del "target" di valore dei servizi. Sostanzialmente si tratta di stabilire su quale fascia di mercato collocarsi, e quindi quale specifico bisogno soddisfare e quale tipo di servizio offrire;
c) definizione ed allocazione delle risorse. Si tratta di stabilire quali risorse finanziarie, materiali ed umane si possiedono e quali è necessario acquisire;
d) progettazione del sistema di erogazione del servizio. In questa fase vanno definite con precisione le varie fasi operative del processo produttivo, sia a livello quantitativo che qualitativo, e il loro collegamento;
e) erogazione del prodotto/servizio, accompagnata da una comunicazione, il più possibile personale, che faccia affluire agli utenti una gran quantità di informazioni;
f) rilevazione del grado di soddisfazione dei clienti.

Quest'ultima fase è quella che permette di valutare il "successo" del servizio in termini di qualità (mentre le fasi "centrali" c), d), e), riguardano maggiormente l'efficienza e l'efficacia) e i suoi risultati costituiscono la base per eventuali interventi correttivi di ritaratura dell'intero processo. Molto spesso, anche quando la cooperativa effettua interviste e raccoglie dati per rilevare il livello della "customer satisfacion", manca un'analisi approfondita che permetta di valutare in maniera più oggettiva i dati rilevati: un indice di soddisfazione del 90% di per sé potrebbe rappresentare un ottimo risultato, ma se questo riguardasse in prevalenza bisogni minimi essenziali, anche se adeguatamente soddisfatti, potrebbero esserci ampi margini di miglioramento del servizio non percepiti. In quest'ultima fase è importante anche rilevare la percezione della cooperativa e del suo progetto sociale all'esterno, non solo fra i clienti attuali, ma anche fra quelli potenziali, e gli altri interlocutori pubblici e privati. La rilevazione della customer satisfacion si basa sul confronto fra qualità attesa (cosa desidera il cliente) e qualità percepita (cosa il cliente – utente ritiene di ricevere): il servizio dovrebbe anticipare i bisogni e i desideri del cliente, superandone le aspettative sulla qualità. Altro punto che la cooperativa deve attentamente valutare è lo scostamento fra qualità progettata e qualità effettivamente erogata, attraverso standard predefiniti o opportuni indicatori di riferimento che definiscano tempi, quantità e costi (indicatori sicuramente di più facile individuazione per una cooperativa di tipo B che di tipo A).

Per un'azienda di servizi è importante dotarsi degli strumenti per segmentare i clienti/cittadini/utenti/soci in gruppi omogenei, rilevare i bisogni dando loro un ordine di priorità, misurare le aree di insoddisfazione, misurare le soglie di tolleranza dei servizi erogati. Strumenti che sovente mancano a chi opera in una cooperativa sociale, ma il cui possesso diventa sempre più indi-

spensabile via via che diminuisce la tutela degli enti pubblici. Uno dei rischi che si corre è che la segmentazione della clientela comprometta l'immagine altruistica della cooperativa.
Un altro aspetto che difficilmente viene compreso è che la qualità non può comunque essere ridotta né ad un insieme di regole e standard da rispettare, né ad un qualcosa che riguarda esclusivamente il rapporto con l'utenza.. Purtroppo il concetto di qualità interna è spesso assente in una cooperativa sociale: mancano le basi culturali per poterla sviluppare. Questo rappresenta un limite per lo sviluppo della cooperativa.
La qualità è un orientamento che deve influenzare profondamente la cultura organizzativa, un concetto che deve essere condiviso da ogni membro all'interno dell'organizzazione. Ciò richiede un forte coinvolgimento delle risorse ed una maggiore attenzione alla dimensione interna dell'azienda: la capacità di individuare i punti di forza (rappresentanti "aree di qualità" interne) e le criticità dell'attività svolta, e di saper valorizzare i primi riducendo le seconde, rappresenta un'indispensabile base di partenza per migliorare la qualità del servizio, più del tentativo di seguire un modello ideale precostituito. L'obiettivo è quello di spostare l'attenzione dal prodotto finale al controllo dei processi interni, evidenziandone i momenti più rilevanti, in modo tale che su questi si possano scambiare informazioni e formulare ipotesi di miglioramento.
Il maggior coinvolgimento delle risorse umane dovrebbe iniziare nella fase di reclutamento e selezione del personale, che devono garantire la corrispondenza fra persona e ruolo da ricoprire, per poi passare alle successive fasi di inserimento nella cooperativa e di apprendimento del suo funzionamento.
L'orientamento interno alla qualità parte dalla soddisfazione di ogni soggetto che opera nella cooperativa, considerato un elemento della catena processuale che porta alla realizzazione del servizio: all'interno del processo produttivo ogni socio/dipendente diventa allo stesso tempo cliente e fornitore in una catena il cui ultimo anello è il cliente/utente finale. La qualità si configura allora come il prodotto degli scambi di input ed output fra il sistema dei bisogni espressi dai clienti (interni ed esterni) e il sistema d'azienda. Da un punto di vista pratico, se ogni scambio all'interno della cooperativa è visto come una "vendita interna", in ogni fase sarà possibile definire parametri di riferimento sulla base dei quali effettuare controlli intermedi e correzioni che permetteranno una notevole riduzione dei costi della non qualità. Quest'ultimo rappresenta un altro grosso problema che spesso una cooperativa sociale deve affrontare. I costi della non qualità sono tutti quei costi aggiuntivi, i mancati risparmi, le risorse sprecate per "non aver fatto bene le cose la prima volta", e che determinano un peggioramento nella qualità della prestazione erogata. Ne "La gestione strategica dei servizi", R. Normann afferma che per recuperare un punto negativo nell'erogazione del servizio ne occorrono altri dodici positivi, e l'aspetto più problematico è non accorgersi dell'errore commesso. I costi della non qualità rappresentano lo sforzo necessario per guadagnare i dodici punti positivi: una superficiale analisi dei bisogni, magari effettuata con un non adeguato investimento di risorse umane e materiali, o l'acquisizione di risorse scadenti o il mancato controllo degli scostamenti fra qualità programmata e qualità erogata possono portare all'erogazione di un servizio insoddisfacente e alla compromissione del rapporto con l'utente;

La qualità è una scelta che deve partire dall'interno dell'azienda e che riguarda ogni sua funzione.

L'orientamento interno alla qualità parte dalla soddisfazione di ogni soggetto che opera nella cooperativa.

rapporto che spesso può essere recuperato solo con un impiego maggiore di risorse rispetto a quelle che si è cercato di risparmiare.

I SERVIZI ALLA PERSONA sono caratterizzati da un forte contenuto relazionale e da un'elevata personalizzazione del rapporto utente – operatore, che rende spesso impossibile standardizzare, se non parzialmente, gli interventi; inoltre è elevata la mutevolezza dei bisogni e frequenti i cambiamenti nei rapporti fra pubblico, privato e privato sociale. Tutto questo fa si che non sia possibile utilizzare la semplice soddisfazione dell'utente come indicatore di qualità o parametri oggettivi prefissati come base di valutazione che tenga conto di altri aspetti oltre alla soddisfazione del cliente, e che allarghi il concetto di qualità contribuendo a definire la qualità sociale della cooperativa. Oltre ai già citati rapporti interni alla cooperativa, alla sua organizzazione e alla struttura dei processi si possono evidenziare:

È opportuno utilizzare un approccio di analisi "multidimensionale" che allarghi il concetto di qualità.

- la conoscenza e la condivisione del progetto sociale dell'impresa da parte di tutti i soci;
- le capacità del management di favorire il processo di miglioramento continuo e di sviluppare una "cultura della qualità";
- la capacità della cooperativa di far percepire all'esterno il valore sociale della sua attività, offrendo la possibilità di conoscere e condividere la sua mission;
- la capacità della cooperativa di sviluppare al proprio interno nuove competenze e di favorirne la diffusione anche all'esterno, cioè la capacità di produrre e trasmettere conoscenza e informazioni;
- la capacità di sviluppare progetti integrati con altre organizzazioni.

Seguendo questo approccio si giunge a considerare la qualità come un indice del livello di valorizzazione delle risorse disponibili sul territorio, della partecipazione dei cittadini alla progettazione e realizzazione del servizio e del grado di collaborazione fra i vari soggetti pubblici e privati operanti nel sociale. Secondo O. De Leonardis "Qualità sociale è uno standard definibile in prima istanza come la misura in cui i cittadini sono in grado di partecipare alla vita sociale ed economica delle loro comunità in condizioni che accrescono il loro benessere e potenziale individuale".

Per le cooperative di tipo A, operanti sia in campo socio – educativo che sanitario – assistenziale, possono essere individuati alcuni punti comuni che contribuiscono ad accrescere la qualità del servizio:

- l'individualizzazione degli interventi progettati in relazione alla specificità della persona. Più l'operatore si rende conto dell'unicità della relazione con il cliente, più sarà facile aumentarne la soddisfazione. Il livello di qualità raggiunto dal servizio può essere valutato attraverso quattro punti strategici:
  - le modalità di presa di contatto con l'utenza e d'interpretazione del bisogno;
  - la costruzione del piano di lavoro ed il monitoraggio sul caso;
  - le modalità per costruire e mantenere un rapporto fiduciario con l'utente e la sua famiglia;
  - le modalità organizzative del lavoro a diretto contatto con l'utente e la loro armonizzazione con il resto delle funzioni organizzative.

Ovviamente l'operatore deve essere il meno dipendente possibile da vincolo procedurali e burocratici;

- l'importanza di un fluido scambio di informazioni sia dall'esterno verso l'interno (dati relativi a presenze e

prestazioni fornite, caratteristiche delle prestazioni fornite, condizioni in cui si trova l'assistito, cambiamenti del contesto di vita o delle condizioni familiari) che all'interno della cooperativa. Proprio la rilevazione sistematica e periodica delle informazioni permette di verificare in continuo l'andamento del piano individuale;

- costruzione di un'organizzazione flessibile, decentrata e in grado di soddisfare innanzitutto i bisogni espressi dai propri clienti interni, attraverso il conferimento della maggiore autonomia possibile;
- il lavoro d'equipe come strumento di organizzazione del lavoro interno, sia a livello operativo che a livello di programmazione e verifica del lavoro svolto. Possono venire organizzate riunioni con cadenza giornaliera o settimanale o incontri periodici su iniziativa dei responsabili/coordinatori, in cui si scambiano le esperienze, si discutono nuovi casi, si chiede aiuto o si modificano i programmi e a cui possono partecipare anche soggetti esterni. Generalmente gli obiettivi possono essere di tre tipi:
  - organizzativi: riguardano la gestione del personale, la ricerca di risorse, la definizione degli strumenti operativi o iniziative particolari;
  - conoscitivi: riguardano lo studio dei bisogni dell'utenza, discussione di nuovi casi e proposte di nuove iniziative;
  - valutativi: riguardano la ridefinizione periodica dei piani di intervento e la messa a punto di strumenti di rilevazione della soddisfazione dell'utente e della sua famiglia.

Nella prospettiva della qualità, il lavoro d'equipe assume particolare importanza in tutti quei casi (molto frequenti nei servizi sociali) in cui nell'erogazione della prestazione è richiesto un approccio multidimensionale che richiede la collaborazione di professionalità differenti. Esso favorisce inoltre la valorizzazione dei contributi e dei punti di vista individuali contribuendo a ridurre il rischio di burn out. A patto che tutti abbiano uno spazio sufficiente all'interno del gruppo, potendo esprimere liberamente anche il proprio disagio e la propria contrarietà, nella consapevolezza che anche questo sia importante per il confronto reciproco;

due gli aspetti da evidenziare:

- importanza del ruolo dei coordinatori dei servizi. Man mano che l'attività svolta si diversifica o aumenta in volume cresce l'importanza delle funzioni organizzative e di sostegno del personale, di collaborazione con gli interlocutori istituzionali e di soddisfacimento dei bisogni della stessa organizzazione;
- utilizzo della rotazione del personale come strumento per sostenere la qualità. Alternare il personale nell'erogazione del servizio consente maggiori flessibilità organizzativa e sostituibilità, garantendo una minor traumaticità di eventuali cambiamenti di programma per l'utente. Si riduce inoltre il rischio che ogni operatore interpreti eccessivamente a modo suo il proprio lavoro;

La qualità, in questo contesto, è strettamente correlata al lavoro d'èquipe.

attraverso la rotazione è poi possibile favorire un controllo reciproco fra gli operatori e una maggiore possibilità di correggere gli errori; si possono anche distribuire in maniera più equa i carichi di lavoro evitandone la ripetitività. Infine la rotazione obbliga gli operatori a scambiarsi punti di vista, favorendo la circolazione delle informazioni. La rotazione però presenta anche dei rischi: innanzitutto, nel caso in cui il personale interessato non possieda lo stesso livello di professionalità e competenze, si rischia un peggioramento del servizio; in secondo luogo si rischia di non riuscire ad instaurare una relazione personalizzata con l'utente, per la mancanza del tempo adeguato, oppure di interromperla in maniera traumatica.

L'attenzione allo specifico organizzativo del lavoro rende, però ed innanzitutto, evidente la pregnanza culturale (e quindi operativa) del valore della qualità. Ma questo è tema che richiede ulteriori approfondimenti.

Bibliografia

A.M. Bertazzoni, F.Franzoni, G.Gosetti, E.Scoccati, S.Simoni, P.Zurla, 2000, Cooperative sociali e qualità, Franco Angeli, Milano

O.De Leonardis, 1998, In un diverso Welfare, sogni e incubi, Feltrinelli, Milano

Paola Milanese, 2000, Non profit marketing e valore sociale, EGEA, Milano

Giuseppe Negro, 1999, Organizzare la qualità nei servizi, Il Sole 24 ore, Milano

Regione Lombardia, 1998, "Proposta di regolamentazione per l'accreditamento delle organizzazioni di cure domiciliari"

Sonia Trapani, Quale sistema di qualità per la cooperazione sociale?, Animazione sociale, n°5 maggio 1999

Il Consorzio Agorà

di Fabio Gazzano

Il consorzio sociale Agorà nasce nel 1995 dall'incontro di alcune cooperative operanti da anni sul territorio ligure nel campo dei servizi, con l'intento di unire sotto un'unica organizzazione sia differenti itinerari di ricerca che consistenti e qualificate esperienze professionali, al fine di essere in grado di offrire all'esterno un bagaglio più ricco e diversificato. Suo obiettivo primario è quello di creare un'organizzazione in grado di fornire servizi alla persona con standard qualitativi elevati attraverso le esperienze, l'organizzazione e la professionalità dei propri soci e operatori.

Nei 7 anni di attività sono stati raggiunti notevoli risultati che possono essere riassunti principalmente attraverso i seguenti fattori oggettivi:

- Incremento degli assunti (+146%)
- Incremento ore lavoro mensili (+156%)
- Incremento valore di produzione (+123%).

Questi dati, importantissimi da un punto di vista quantitativo, devono essere collegati a performance di qualità del servizio offerto: ecco allora avendo ben presente che un'organizzazione (diversificata) come questa ha una responsabilità sociale molto forte, in quanto produttore di servizi particolari come quelli educativi per minori o l'assistenza ad anziani o ad handicappati in stato di disagio.
L'attenzione è stata quindi rivolta soprattutto a investimenti in risorse umane ed economiche con il preciso intento di puntare sul settore della ricerca e della formazione, per andare al di la della pura attività socio-assistenziale e socio-educativa, promuovendo, invece, tutti gli strumenti e progetti che mirano ad un maggior protagonismo dei soggetti direttamente interessati, nella conoscenza e nella creazione della cultura del loro tempo.
Per il consorzio sociale Agorà l'assemblea dei soci è formata da tre rappresen-

Importante per Agorà, il valore aggiunto derivante dal produrre "cultura".

tanti per ciascuna cooperativa associata. Tali rappresentanti vengono indicati dai consigli d'amministrazione delle singole cooperative. L'assemblea dei soci, come per ciascuna società cooperativa, indica, quindi, il consiglio d'amministrazione.
Il consiglio d'amministrazione, oltre che individuare le cariche sociali, adotta un sistema organizzativo interno secondo le indicazioni dell'assemblea (quindi delle singole coop. associate) e individua le funzioni operative necessarie per il raggiungimento degli obiettivi consortili. Il sistema organizzativo scelto, e le funzioni con cui esso si realizza, è quindi una scelta di lavoro, definita appunto dagli organi politici (il consiglio d'amministrazione), con la quale perseguire gli obiettivi definiti in assemblea.
Per esigenze strategiche di miglioramento della qualità di servizi, di visibilità e di competitività sul mercato, Agorà nasce dall'unione delle seguenti cooperative sociali:

- il CE.STO: l'iniziativa di dare avvio ad una serie di interventi sociali rivolti alle fasce del disagio minorile, si deve ad un gruppo di volontari che già operavano nella zona del centro storico genovese occupandosi di persone disagiate. Nel 1980 si costituisce, così, la cooperativa e viene aperta una comunità alloggio prima e asili nido poi. Il passo successivo, oltre all'allargare i propri orizzonti sociali con affidi educativi, è stato l'adesione al consorzio.
La cooperativa si occupa di realizzare interventi di tipo socio – educativo rivolti a soggetti disagiati del centro storico ma anche estendendo la propria attività oltre comune. Un altro tipo di intervento, sempre orientato a svolgere un'azione di supporto per situazioni di disagio, è rappresentato da un centro di terapia familiare in cui ci si occupa di maltrattamenti all'interno del nucleo familiare.
Viene portato avanti un servizio di formazione permanente avvalendosi di consulenti esterni; i costi di formazione incidono per un 5% sul bilancio della struttura, mentre altre attività di formazione e supervisione sono svolte attraverso Agorà.

È la diversità la ricchezza principale di Agorà.

- CO.S.S.E.T.: l'attività di questa cooperativa deriva dal lavoro di alcuni volontari che creano un centro socio educativo per minori in affido, spostando successivamente il loro orizzonte d'intervento verso i portatori di handicap, gli anziani e, comunque, le fasce sociali più emarginate.
La cooperativa si occupa di attività socio – educative assistenziali avvalendosi di un'assistenza attiva, alla base del quale c'è un costante rapporto fra educatore e utente.
L'intervento si fonda su un progetto educativo individuale, verificato con i distretti sociali di riferimento, e, comunque, mantenendo continui rapporti con altre realtà territoriali come le scuole, i consultori, la circoscrizione e l'assessorato ai servizi sociali.

- INCONTRO: all'inizio questa cooperativa si dedicava a centri per le vacanze estive e corsi di formazione per educatori di colonie; successivamente si è costituito un laboratorio di lavoro, una comunità alloggio e un gruppo per gli affidi educativi.
La struttura è impegnata in attività socio educative dirette a quei soggetti appartenenti alle fasce più disagiate,

come minori ed anziani, dei quali si cerca di individuare e sviluppare le potenzialità in modo tale da poterli inserire in modo non passivo all'interno della società. A proposito di ciò l'Incontro si occupa anche di attività ricreative e di animazione, nonché di formazione professionale indirizzata alle fasce di utenza; con tali obiettivi la cooperativa ha creato una serie di centri su tutto il territorio della provincia di Genova che vanno da una comunità educativo assistenziali per adolescenti femminili a centri di educazione al lavoro fino a due centri per anziani affetti dal morbo di Alzheimer. Dal 1995 tutte le attività sono gestite attraverso il consorzio sociale Agorà che si occupa del controllo di qualità dei servizi.

- PRAMARCOOP: si costituisce nel 1990 dalla trasformazione della società Pramar s.a.s. in cooperativa sociale. Pur avendo dovuto cambiare la ragione sociale vengono mantenuti inalterati gli scopi della precedente organizzazione, ossia la fornitura di servizi socio educativi a minori e giovani svolti per il comune di Genova.
  Altri servizi riguardano la selezione e la formazione del personale, servizi di supporto scolastico, colonie e scuole di canoa e di vela. Un altro settore di interesse è rappresentato dal polo giovani dove viene offerta una struttura di supporto per ragazzi tra i 18 e 25 anni per avvicinarli al mondo del lavoro.

- TELEVITA GENOVA: questo ente nasce nel 1991 dalla cooperativa "Iris Televita" trasformandosi poi in consorzio Televita. Produce software, apparecchiature ed aggiornamenti al fine di gestire servizi di telesoccorso e teleassistenza per soggetti anziani, disabili e malati, garantendo anche il soccorso in situazioni d'emergenza. L'impresa gestisce l'installazione a domicilio dei modem, del trasmettitore portatile e della schedatura dell'utente e dei familiari. Il servizio funziona, ovviamente, 24 ore su 24.
  L'intervento di sostegno da particolare rilievo agli aspetti relazionali, sia nel servizio di telesoccorso che di assistenza e tutela.

- PROGES: la cooperativa rappresenta il risultato finale della trasformazione di una società di servizi in una coop. sociale di produzione e lavoro di fascia B (l'unica di Agorà), finalizzata all'inserimento di fasce deboli e svantaggiate nel mondo del lavoro.
  Ristorazione e pulizie sono i campi prioritari di lavoro; l'ente, in questi ultimi anni, ha ampliato la propria attività e il numero di inserimenti lavorativi acquisendo una sempre maggiore specializzazione professionale.

- AGAPÉ: ha lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini; in particolare svolge servizi sociali ed assistenziali, scolastici di base e di formazione professionale, educativi e di animazione, sanitari di base ed a elevata integrazione socio – sanitaria; inoltre realizza e gestisce strutture per l'assistenza sociale e sanitaria anche a domicilio organizzando servizi di trasporto e di soccorso per gli infermi e per le persone disabili o non autosufficienti. Questi servizi sono erogati a favore di soggetti, soci fruitori o terzi, bisognosi di intervento sociale.

DAL 1996, DATA NELLA QUALE "l'aumento" iniziale dei primi 6 mesi del consorzio si è assestato, Agorà è cresciuta intorno al 170% in termini di soci e dipendenti e in termini di ore lavoro medie mensili. Ciò significa che alla crescita di lavoratori si è accompagnata la stessa crescita percentuale di lavoro (cioè la crescita dei lavoratori non è andata a scapito delle ore di lavoro di ciascuno, ma l'aumento è stato armonico). La media è di circa 3,5 nuovi assunti ogni mese.

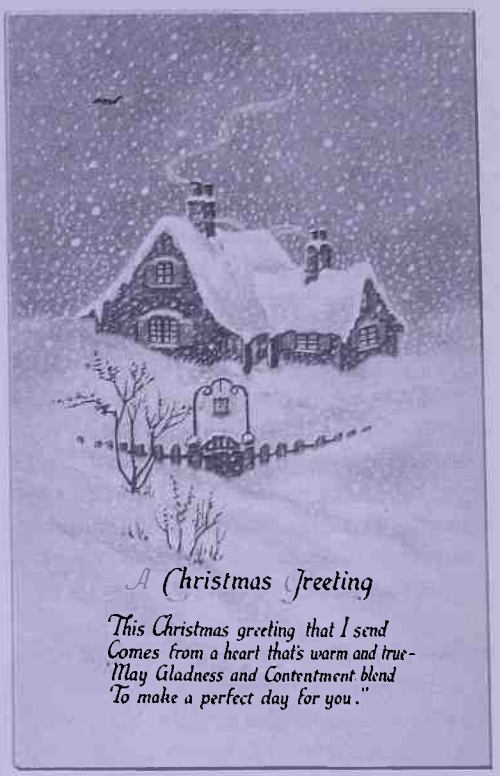
Il processo di crescita è stato costante.

La maggioranza degli operatori viene

assunta a tempo indeterminato e molti sono i part-time, segno di una flessibilità del lavoro ma anche di una sua solidità in termini di sicurezza per i lavoratori.
Inoltre l'assoluta maggioranza (70%) sono donne, la cui percentuale è in costante aumento in tutti i livelli del consorzio.
La scelta delle cooperative sociali che nel 1995 decisero di consorziarsi fra di loro per dare vita ad Agorà è stata quella di unire ed integrare competenze singole e collettive, conoscenze sul "fare lavoro sociale" al fine di rispondere in modo ottimale alle esigenze socio – educative, di formazione e sviluppo che la collettività richiede.
Gli obiettivi che a livello di sistema il consorzio si è posto, sono essenzialmente i seguenti:

- realizzare uno stile di produzione e gestione di "servizi alla persona" (nel senso più ampio possibile, dall'assistenza all'educazione e alla formazione) che sia comune a tutto il consorzio;
- centrare l'attenzione sulla "qualità" dei servizi resi, dove per qualità s'intende la rispondenza del servizio al bisogno al quale esso si riferisce, e al soddisfacimento del soggetto che esprime il bisogno e richiede l'intervento;
- promuovere la forma di lavoro sociale come valore d'impegno e come opportunità e occasione di vita.

Dagli obiettivi discendono le principali caratteristiche del consorzio sociale Agorà. Il consorzio non è solo "la somma" delle cooperative che vi aderiscono. La quasi totalità dei servizi è gestita in modo consortile; infatti le equipe, gli operatori, le competenze di diverse cooperative sono "mischiate". Anche la gestione dell'organizzazione complessiva del lavoro (i livelli di coordinamento, di verifica dei processi, di scelte inerenti la gestione dei servizi e il loro sviluppo) è organizzata a livello consortile da persone che sono socie di diverse cooperative. È questa la ragione per cui le equipe, il gruppo dei coordinatori, la struttura complessiva dell'organizzazione è formata da persone di diverse cooperative che collaborano su ogni aspetto della gestione dei servizi. Le singole cooperative, attraverso l'assemblea dei soci e i loro CDA, determinano le scelte complessive del consorzio; tali scelte sono poi realizzate dalla struttura organizzativa, che è formata da persone di tutte le cooperative consociate.
La caratteristica centrale del Consorzio è quindi quella di gestire in maniera "integrata" servizi e organizzazione del lavoro; il suo orientamento strategico è quello che va sotto il nome di "attenzione al cliente". In questo caso il "cliente" è colui o colei (o la struttura, ente o organizzazione) che è portatore di un particolare bisogno, esigenza o "punto di vista" su come a tali suoi bisogni debbano e possano trovarsi delle risposte. Il concetto di cliente si contrappone al concetto di utente perché è considerato non solo un fruitore passivo ma un soggetto che è in



Obiettivi forti: stile di produzione, qualità e promozione del lavoro.

grado di valutare, esprimere opinioni, essere tenuto in considerazione. La gestione dei servizi del consorzio è, quindi, in questo senso orientata al cliente. La qualità del servizio, della quale si sente parlare spesso, deve essere quella che tiene conto delle opinioni e delle valutazioni del cliente.
Infine, l'obiettivo di promuovere il lavoro sociale come forma e scelta di impegno nella società attraverso il "lavoro", porta direttamente alla necessità di sviluppare e costantemente rinnovare il lavoro. È questa la ragione per cui nel consorzio si investe quanto più possibile in formazione, aggiornamento degli operatori e in ricerca e sviluppo di nuove aree di lavoro, di nuove progettazioni (e non solo legate a ciò che può fornire il "pubblico"). Da questo obiettivo – quello della promozione del lavoro sociale come valore e impegno nella comunità – discende anche la scelta di operare a livello strettamente collegato con il "territorio" e con tutte le forze che lo compongono e la scelta di contribuire a sviluppare complessivamente il terzo settore.

In coerenza con quanto sopra richiamato, le singole cooperative consociate, di norma, non gestiscono in proprio i servizi e le varie funzioni, ma delegano la loro gestione alla struttura del consorzio. La struttura organizzativa si sviluppa come segue:

- i servizi sociali, educativi, turistici, ecc. sono gestiti e portati avanti dai soci e dai dipendenti (delle varie cooperative, come già visto, in maniera integrata), che lavorano singolarmente o in gruppo come singoli operatori o in equipe;
- tutti i servizi e tutti gli operatori che li realizzano sono seguiti da coordinatori di servizio o di settore, i quali sono la figura "intermedia" e di collegamento fra l'organizzazione nel suo complesso e le equipe o i gruppi di operatori.
- i vari servizi a loro volta sono accorpati in diverse "aree di produzione", le quali sono seguite da direttori di produzione.

Questi 3 livelli rappresentano quella che va sotto il nome di "produzione" e che costituisce la gestione dei vari servizi.
La "produzione" (quindi tutti i servizi del consorzio) a sua volta viene sviluppata, monitorata e complessivamente gestita a partire da ciò che prima è stato chiamato "attenzione al cliente". Sono state infatti individuati alcuni principali clienti, strategici e importanti per il mantenimento e la gestione dei livelli lavorativi del consorzio. Tali clienti sono seguiti in particolare da responsabili, i quali hanno il compito di definire e seguire le strategie di azione che Agorà esprime attraverso la "produzione" dei suoi servizi.
È importante sottolineare come la differenziazione di funzioni fra la gestione dell'organizzazione del lavoro (la produzione) e la cura del cliente sia stata scelta anche per fare in modo che ci si possa concentrare maggiormente su quanto deve essere fatto per migliorare le condizioni del lavoro e dei lavoratori. La qualità delle azioni è legata anche a quanto si sviluppano le condizioni di lavoro di chi opera. La scelta di dedicare a questo aspetto una parte intera della struttura organizzativa (le aree di produzione) rappresenta la scelta di investire sulla qualità del lavoro.
Il sistema del mantenimento e della gestione dei servizi in corso e dello sviluppo di servizi nuovi, in entrambi i casi in modo strettamente legato ai clienti individuati come principali e strategici, è seguito da due amministratori delegati, che operano per conto del consiglio di amministrazione del consorzio, che in ultima analisi è quindi il referente per le scelte complessive di Agorà – in quest'ottica vi è la separazione fra la dimensione gestionale/organizzativa (il cosiddetto "management") e la dimensione politica (il CDA di Agorà che è formato a partire dall'assemblea del consorzio la quale vede rappresentate tutte le cooperative consociate).
Un amministratore si occupa della produzione (l'intera filiera della produzione

Da tutto questo consegue una particolare attenzione alle condizioni di lavoro di chi opera.

dei servizi sociali e socio – educativi, a cui afferiscono tutte le aree di produzione); l'altro di progettazione, sviluppo, servizi innovativi, gare (cioè la funzione di crescita e di individuazione di linee di sviluppo del consorzio).
Agorà, oltre alle funzioni sopra descritte, si occupa anche di:

- gestire in proprio la parte amministrativa e l'ufficio paghe, in modo da poter rispondere meglio e più velocemente alle esigenze dei soci e dei dipendenti;
- dirigere un servizio di formazione permanente per gli operatori, al fine di potenziare le competenze generali e specifiche dei singoli e delle equipe (anche attraverso la ricerca di nuove occasioni formative, esterne al consorzio);
- dar vita, in accordo con le Aree di Produzione (e con i direttori) ad un servizio di selezione interna, che è referente per la mobilità orizzontale e verticale (cambio di servizi e impiego nella struttura del consorzio ovvero avanzamenti di livello).

La filosofia che ispira l'organizzazione e la gestione di tutte le iniziative del consorzio è centrata sulla soggettività e sull'unicità di ciascuna persona (dai bambini agli anziani ai cittadini in generale). Tutti i servizi offerti riflettono e applicano le più recenti linee d'innovazione passando da un'ottica assistenziale, nella quale la centralità era la risposta al bisogno primario, verso un'ottica di servizio sociale e socio – educativo, centrato sul soggetto o sui soggetti cui il servizio stesso è dedicato, inserite nel contesto di riferimento e integrate con le risorse territoriali della zona ospitante. Tali nuove attività vedono la presenza integrata di diversi settori, all'interno di un discorso di "welfare community".
La scelta della cooperazione sociale e del non profit permette di coniugare impegno sociale e professionalità, e di poter offrire servizi centrati sui bisogni e sulle risorse dei cittadini, in raccordo con le opportunità offerte dal territorio e dalla comunità di appartenenza. Nel suo impegno sociale il consorzio sociale Agorà opera anche per facilitare inserimenti lavorativi con servizi di ristorazione e pulizie, e nell'ambito dell'orientamento, della formazione professionale e dell'aggiornamento.
La differenziazione del lavoro è un investimento culturale e aziendale finalizzato all'incremento e al mantenimento dei posti di lavoro.

LA BIBLIOTECA DELLA SUSSIDIARIETÀ

A cura di **Amalia De Luigi**

Da sempre PERSONE, IMPRESE & ISTITUZIONI dedica ampio spazio alla questione delle politiche del lavoro: in questo numero aggiorniamo la documentazione bibliografica su questo tema ricordando, in primo luogo, l'editoriale del numero scorso della nostra Rivista – scritto da Simona Beretta e Emilio Colombo, intitolato **Alcune riflessioni sulla flessibilità del lavoro** (pp. 5-6) – che indica nella cosiddetta "flessibilità sistemica" una delle ipotesi più adatte per la risoluzione del problema occupazionale.
In questa rubrica proporremo dapprima alcuni testi che analizzano la situazione del mercato del lavoro, cui faranno seguito ricerche che suggeriscono idee e soluzioni.

Iniziamo con Paolo Sestito che, nel suo recente libro **Il mercato del lavoro in Italia: com'è, come sta cambiando** (Laterza, Roma-Bari, 2002), rileva che, sebbene tra il 1995 e il 2001 siano stati creati un milione e mezzo di posti di lavoro, l'Italia resta il fanalino di coda dell'Unione Europea. Per migliorare i risultati occupazionali, per aumentare la crescita economica e per permettere un sistema di tutela più giusto ed efficiente, l'autore suggerisce un passaggio più deciso ed organico verso la flessibilità.

Una ricostruzione storica delle politiche per il lavoro degli ultimi dieci anni è il contenuto del volume di Tiziano Treu **Politiche del lavoro: insegnamenti di un decennio** (Il mulino, Bologna, 2001). Il professore-politico parla di pensioni, di mercato del lavoro, di regolazione degli scioperi, di lavori tipici ed "atipici"; così come descrive sia le scelte compiute dai governi e dalle parti sociali, sia le scelte non fatte e, infine, le ragioni politiche e istituzionali per cui le riforme di questi anni sono state solo parziali.

La ricerche raccolte da Giorgio Lunghini, Francesco Silva e Renata Targetti-Lenti in **Politiche pubbliche per il lavoro** (Il mulino, Bologna, 2001) – risultato di un sottoprogetto del CNR intitolato "Sicurezza sociale, mercato e politiche del lavoro: nuova economia e politiche di benchmarking" – esaminano le peculiarità e gli esiti delle differenti politiche pubbliche (attive e passive) per il lavoro per ciò che concerne la diminuzione della disoccupazione (stimolo all'occupa-

zione) e di formazione delle risorse umane con l'ausilio dell'istruzione. Il tema disoccupazione è trattato in una prospettiva comune: le cause della disoccupazione, e della sua altrimenti inspiegabile persistenza, sono da indagare non solo nel funzionamento del mercato del lavoro, ma – e soprattutto – nel funzionamento del sistema economico e sociale nel suo complesso.

Un altro risultato dello stesso sottoprogetto del CNR è il volume **Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una "nuova economia"** (Il mulino, Bologna, 2002). Per gli esperti coinvolti in questa ricerca – condotta da Gilberto Antonelli e Mario Nosvelli – l'attuale approccio alle politiche del lavoro (sempre più volto alla creazione di politiche attive del lavoro fondate sul benchmarking a livello europeo) arriva a paragonarsi, da una parte, con le problematiche metodologiche e di raccolta e gestione delle informazioni, dall'altra, con l'introduzione della "nuova economia reale", che opera sui sistemi economici e sui mercati del lavoro, cambiandone contenuti e relazioni consolidate. Lo studio esamina questi elementi di criticità offrendo, in due sezioni, una metodologica e una applicativa, acquisizioni ed esperienze recenti.

Nuovamente Gilberto Antonelli, in collaborazione con Luigi Paganetto, ha curato la pubblicazione del progetto **Disoccupazione e basso livello di attività in Italia: un blueprint sulle politiche del lavoro e dell'occupazione** (Il mulino, Bologna, 1999) a cui hanno partecipato oltre settanta ricercatori nel tentativo di offrire un'interpretazione del fenomeno. La natura e le origini della disoccupazione sono il problema per eccellenza dell'economia italiana ed europea degli anni '90. Partendo dal presupposto che è in atto una fase di globalizzazione dei beni e dei servizi (inclusi quelli del lavoro), e che sta prendendo piede un'economia sui servizi di conoscenza e informazione, influenzata da un continuo mutamento tecnologico-istituzionale, il volume approfondisce una gamma di analisi della dinamica occupazione-disoccupazione orientata a offrire indicazioni di politica economica.

Gli studi raccolti nella miscellanea **Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali** (Il mulino, Bologna, 1999) da Giulio De Capraris per conto del Centro Studi della Confindustria, situano le caratteristiche e i problemi del sistema italiano di tutela del reddito dei disoccupati nell'ambito dei risultati conseguiti dall'analisi economica sugli effetti macro e microeconomici degli ammortizzatori e nel contesto delle variazioni realizzate in questi anni da molti Paesi dell'Unione Europea. Gli autori considerano, inoltre, alcuni progetti di riforma degli odierni sistemi di ammortamento sociale e di completamento con le altre politiche per la flessibilità, soffermandosi, in particolare, sulla reale efficacia della formazione professionale e sugli eventuali problemi del reddito minimo di inserimento, in via di sperimentazione in alcuni paesi dell'Italia meridionale.

La questione del lavoro giovanile affligge in maniera crescente il nostro Paese per più ragioni. Tra queste, il volume **Flessibilità, istruzione e lavoro giovanile in Italia** (Angeli, Milano, 2000), curato da Luigi Frey, esamina quelle ascrivibili all'inadeguata flessibilità del lavoro, sia dal punto di vista delle unità produttive, sia da quello dei giovani potenziali lavoratori e dei loro familiari, nonché all'insufficienza delle politiche formative in vigore in Italia negli ultimi venti anni.

Dopo i giovani, gli anziani: l'allungamento della vita media della popolazione implica, infatti, la risoluzione di un'ampia gamma di problemi sociali ed economici. Proprio di questo si occupano gli studi riuniti nell'opera **Flessibilità e lavoro in età avanzata** (Angeli, Milano, 2001). In particolare, il curatore Luigi Frey esamina la gestione del tempo del lavoro (un aspetto della flessibilità del lavoro), evidenziando che ciò comporta l'esigenza di immediate strategie di formazione per incrementare, recuperare ed aggiornare le conoscenze di base e per riqualificare professionalmente in età anche molto avanzata.

L'ipotesi della flessibilità applicata alla pubblica amministrazione è il tema del recente volume **Lavoro e flessibilità: analisi e strumenti per l'innovazione** (Rubettino, Soveria Mannelli, 2002). Le ricerche raccolte da Ubaldo Poti evidenziano che l'utilizzo delle flessibilità consentite dalle leggi e dai contratti, secondo strategie di rinnovamento, è la strada per fondere qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa pubblica. I tre casi studio presi in considerazione in altrettante realtà del Nord, accrescono i segnali di ottimismo sulle possibilità nell'ambito pubblico di impedire la diffusione della precarizzazione o della scarsa tutela che nel settore privato inaspriscono il dibattito su questo argomento.

Mario Baldassarri, Marco Malgarini e Giorgio Valente suggeriscono nel loro libro **Il secondo miracolo possibile: dalla sconfitta dell'inflazione al progetto per la piena occupazione** (Il Sole-24 Ore, Milano, 1999) una manovra di politica economica per risolvere il problema della scarsa crescita economica e della disoccupazione. A giudizio degli autori, l'Italia deve riformare e ridurre il peso del settore pubblico nell'economia e dimostrano come queste scelte promuoverebbero il ridimensionamento della disoccupazione dal 12% al 6%. Un "miracolo" – come è definito nel titolo – che può diventare una realtà duratura se – incalzano i tre studiosi – per affrontare le spinte inflazionistiche si aggiungessero operazioni "sull'offerta" in termini di riforme strutturali dei mercati, a partire da quello del lavoro.

Le ricerche raccolte da Lia Fubini in **Strategie per l'occupazione: il lavoro tra flessibilità e tutela** (Carocci, Roma, 2000) indicano nella flessibilità, nella riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore, nella diminuzione dell'imposizione fiscale sul lavoro e nella condivisione dei profitti, la strada da percorrere per il problema occupazionale. Le soluzioni descritte sono state sottoposte al giudizio di lavoratori e imprenditori mediante analisi sul campo, per stimarne il realismo e il livello di consenso. Infatti, secondo i ricercatori, in Italia è piuttosto ridotta la reale conoscenza degli atteggiamenti delle parti sociali nei confronti delle politiche per l'occupazione e, con questo lavoro empirico, si colma un vuoto e si approfondisce il quadro conoscitivo, producendo dati utili per la realizzazione di strategie occupazionali valide.

Per affrontare la crisi occupazionale e, più in generale, la mobilità del lavoro, è necessario – per gli autori di **Flessibilità d'impresa e sicurezza del lavoro: per un nuovo approccio alle crisi occupazionali** (Angeli, Milano, 2000) – realizzare nuove politiche del lavoro, partendo dalle esperienze positive già compiute. Il volume, curato da Giancarlo Cerutti, Roberto Di Monaco e Massimo Follis, riporta gli esiti di ventuno studi di caso, di tipo aziendale o territoriale, trattati in Italia nell'ambito del progetto comunitario "MODIL-Modelli di intervento per il lavoro". Per gli studiosi, l'area locale è il luogo dell'innovazione, dove è praticabile la competitività e la flessibilità del sistema produttivo e, nello stesso tempo, incrementabile lo sviluppo professionale dei lavoratori, rispondendo, così, al loro bisogno di sicurezza e realizzazione.
La ricerca intitolata Osservatorio sulla mobilità del lavoro in Italia, diretta da Bruno Contini (Il mulino, Bologna, 2002) trae origine dall'esigenza di chiarire alcuni punti del dibattito sulla flessibilità del mercato del lavoro in Italia e sui costi socio-economici che essa impone ai lavoratori. I collaboratori di questo volume si sorprendono che, nonostante l'alto livello di regolazione del mercato del lavoro italiano, il nostro Paese abbia una mobilità del lavoro maggiore di molti altri Stati dell'Unione Europea. Dopo aver esaminato il legame tra la mobilità dei lavoratori e il sistema retributivo, propongono l'ipotesi che la flessibilità causata dall'alto turn-over di posti di lavoro e lavoratori sia anche derivata dalla rigidità della struttura retributiva.

Il premio Nobel per l'economia Robert M. Solow analizza in **Lavoro e welfare** (Edizioni di Comunità, Torino, 2001) vantaggi e svantaggi del

"Workfare" (ibrido di work e welfare), un sistema misto in grado di collegare, in modo non esclusivo, lavoro e assistenza. Gli oppositori del welfare sostengono che l'assistenza produce passività e dipendenza, favorendo l'inerzia nella ricerca del lavoro e l'aumento del parassitismo sociale. Politiche attive che avessero come scopo quello di sostituire del tutto o in parte sussidi di disoccupazione "non guadagnati" con salari "guadagnati" da integrare, se insufficienti, con aiuti statali avrebbero - a giudizio di Solow - il pregio di ridare, attraverso il lavoro, dignità, autostima e prospettive future a persone frustrate da anni di assistenza e pauperismo.

In questo momento, per quanto riguarda il problema della flessibilità nel mercato del lavoro, alle ipotesi tese all'eliminazione delle regole fissate per disciplinare il rapporto di lavoro, secondo il parere degli autori di **La flessibilità nel mercato del lavoro** (Angeli, Milano, 2000), si contrappone un orientamento che intende rivedere i livelli di garanzia, riformando le tutele esistenti, e aumentando l'importanza della formazione professionale continua, sia durante il rapporto di lavoro, sia nei momenti di inattività. Questa ricerca, diretta da Alessandro Garilli e Alessandro Bellavista, dà un'idea generale dei numerosi problemi giuridici legati alla gestione flessibile del mercato del lavoro.

Non possiamo non ricordare, infine, il sostanziale contributo che Marco Martini ha dato nelle pagine di PI&I sul nostro argomento e riteniamo utile riportare di seguito l'elenco degli articoli* preparati per la nostra Rivista, dei cui Comitati scientifico e di redazione, Martini ha preso parte fin dal primo numero:

Editoriale, n. 1-3/1991, pp. 5-7.

Le politiche del lavoro per gli anni '90, n. 1/1992, pp. 11-18.

Editoriale, n. 2/1993, pp. 5-7.

Libertà di costruire, sviluppo e occupazione: dieci domande sul lavoro che cambia, n. 1/1995, pp. 27-40.

Solidarietà ed efficienza: interdipendenza o antinomia?, di Terenzio Cozzi, Mario Deaglio, Marco Martini e Giovanni Saldarini, n. 1/1995, pp. 11-26.

Dibattito con i professori Berne e Sparrow, di Robert Berne, Roy Sparrow, Paolo Barbetta, Marco Martini (et al.), n. 1-3/1996, pp. 49-58.

La misurazione della qualità nei servizi a destinazione collettiva, di Marco Martini e Giorgio Vittadini, n. 1-3/1996, pp. 29-30.

Il lavoro che cambia nella dimensione macroeconomica, n. 1/1997, pp. 135-143.

Quale cultura economica per lo sviluppo?, n. 2-3/1997, pp. 19-24.

Flessibilità e sicurezza nel percorso lavorativo, n. 1/1998, pp. 20-23.

Riduzione dell'orario di lavoro e nuove professioni, n. 2/1998, pp. 18-21.

Nuovo lavoro, nuove tutele, n. 1/2000, pp. 60-65.

Lavoro, occupazione e collocamento, n. 2/2001, pp. 56-61.

*Vengono indicati i coautori degli articoli scritti a più mani.

www.windpress.it

Anche PERSONE & IMPRESE ISTITUZIONI è su WindPress*

WINDPRESS.it

Dove, Quando e Cosa sulla Stampa

WINDPRESS

E' il modo più comodo per "sfogliare" anche 1000 riviste senza scatenare le ire del vostro edicolante!

Con **WindPress** è possibile consultare via Internet l'elenco degli articoli, pubblicati sulla stampa periodica in Italia, riguardanti l'argomento da voi ricercato e sapere subito quali riviste ordinare o trovare in edicola.

WindPress è al sito **www.windpress.it**
(windpress.com)

* Su WindPress troverete anche i titoli degli articoli pubblicati sui numeri precedenti.

WindPress è un progetto de
L'ECO DELLA STAMPA
ECOSTAMPA MEDIA MONITOR S.p.A.

WindPress è realizzato da
MEDIA DATA
Data Bank Service

ALCUNE NOTE PER GLI AUTORI

La rivista Persone Imprese & Istituzioni è un quadrimestrale di cultura economica e giuridica della sussidiarietà che ospita articoli per le varie sezioni di cui è composto: Sussidiarietà e Istituzioni, Lavoro, Welfare Society, Non Profit, Servizi alla Persona.

I contributi e gli interventi possono essere inviati a:

- Redazione di Persone Imprese & Istituzioni, UM.E.S. Edizioni, via Botta, 19 - 20135 Milano;
- CRISP, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Via Bicocca degli Arcimboldi 8, Edificio U7, 20126 Milano;
- per posta elettronica alle seguenti caselle: crisp.statistica@unimib.it; pii@katamail.com.

- L'Autore dovrà indicare, oltre all'indirizzo e al recapito telefonico, la propria qualifica universitaria o professionale.
- La dimensione "normale" di un contributo per P&I è di 25 mila caratteri (spazi inclusi).
- Nel caso di contributi inviati alla Redazione in copia cartacea, si invita l'Autore a fornire anche una versione del testo su supporto magnetico (dischetto). Qualsiasi word processor è accettato; è preferibile, tuttavia, Word oppure una copia ASCII del file di testo.
- È opportuno che i lavori siano articolati in paragrafi non numerati, eventualmente introdotti da un titolo. Il primo paragrafo non va titolato; esso porta il titolo del contributo. Per ragioni di layout grafico la redazione provvederà a incorporare i titoli segnalati dall'autore nel testo o ad utilizzarli come «titolini» laterali e a trasporre in carattere normale ogni forma di evidenziazione grafica (grassetti, corsivi e sottolineati).
- Le note devono essere contenute nel numero, nello spazio, e riportate a fine testo, sia nella versione su carta sia sul dischetto. Nel caso di note discorsive si consiglia la formazione di box descrittivi da riportare al fondo dell'articolo.
- I riferimenti bibliografici vanno inseriti dopo le note e possibilmente nel testo.
- Le bozze di stampa saranno corrette dalla Redazione, salvo accordi presi caso per caso, con l'Autore.

Questa pubblicità è sponsorizzata dalla GUERRATO S.p.A. di Rovigo.

UMES
EDIZIONI