

# QUADERNI DI ECONOMIA SOCIALE

La valenza economica  
della solidarietà, del non profit  
e della partecipazione civica

01  
2021



Quaderni di Economia Sociale ISSN 2421-0315

pubblicazione online di SRM Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

SRM - [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Segreteria di Redazione QES

[comunicazione@sr-m.it](mailto:comunicazione@sr-m.it)

Via Toledo 177 - 80134 Napoli

tel. +39 0817913761/58

Direttore responsabile

**Massimo Deandreis**

Coordinatore editoriale

**Salvio Capasso**

Segreteria Tecnica

**Autilia Cozzolino**

Grafica di copertina, layout e impaginazione

**Raffaela Quaglietta**

Hanno collaborato a questo numero:

Francesco Amati

Salvio Capasso

Dario Carrera

Suheli Chrouda

Autilia Cozzolino

Elena Jacobs

Chiara Lodi Rizzini

Eleonora Maglia

Nataschia Marchitelli

Cristina Montesi

Anna Pasini

Marco Santillo

Rosario Sapienza

Giancamillo Trani

Marco Traversi

Annalisa Turchini

Rosa Maria Vitulano

Un ringraziamento particolare a:

Intesa Sanpaolo - Valorizzazione del Sociale e Relazioni con Le Università

Franca Maino

Marco Musella

QES è un dossier semestrale dedicato al mondo della solidarietà, del nonprofit, e della partecipazione civica, il cui obiettivo è cercare di comprendere e approfondire, anche nella sua valenza economica, l'azione, le difficoltà e le prospettive di chi opera per lo sviluppo sociale, partecipato e culturale di un territorio, quale premessa e stimolo alla crescita socio-economica.

La riproduzione del testo, anche parziale, non può essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. In caso di citazione è gradita una email a [comunicazione@sr-m.it](mailto:comunicazione@sr-m.it)

SRM non è in alcun modo responsabile dei fatti, delle opinioni e dei dati contenuti negli articoli e nelle interviste non direttamente elaborati.

I numeri dei Quaderni di Economia Sociale sono consultabili online su <https://www.sr-m.it/it/catalog/section/12/quaderni-di-economia-sociale.htm>

Pubblicazione fuori commercio, aggiornata a luglio 2021.

<b>Editoriale</b> <i>di Salvio Capasso</i>	5
<b>Il ruolo del non profit nei nuovi scenari europei della ripartenza post-covid</b> <i>di Marco Santillo</i>	9
<b>La capacità d'impresa del non profit: tra emergenza sanitaria e nuovo quadro normativo</b> <i>di Annalisa Turchini</i>	17
<b>Inclusione e coesione sociale: inserimento lavorativo al Sud negli interventi sociali di Intesa Sanpaolo</b> <i>di Elena Jacobs</i>	23
<b>Dante e l'Economia Civile. Dal Medioevo all'era del Covid-19: una breve storia dell'usura</b> <i>di Cristina Montesi</i>	27
<b>Per un lavoro di qualità, il contributo delle aziende</b> <i>di Eleonora Maglia</i>	45
<b>La capacità dei territori di trattenere competenze: i dati sui flussi migratori dei laureati dalle province italiane</b> <i>di Rosa Maria Vitulano</i>	49
<b>La riforma del Terzo settore. A che punto siamo?</b> <i>di Francesco Amati</i>	57
<b>La valutazione dell'impatto sociale: non obblighi ma possibilità</b> <i>di Natascia Marchitelli</i>	61
<b>Innovazione Sociale Mediterranea: caratteri distintivi, aree di intervento e leve di sviluppo</b> <i>di Suheli Chrouda, Dario Carrera, Rosario Sapienza, Marco Traversi</i>	67

<b>Per una rilettura dei fenomeni migratori nell'area mediterranea</b> <i>di Giancamillo Trani</i>	75
<b>2000-2020: i primi 20 anni dell'housing sociale in Italia</b> <i>di Anna Pasini</i>	79
<b>L'abitare collaborativo, una nuova strada per l'housing sociale</b> <i>di Chiara Lodi Rizzini</i>	83

# Editoriale

SRM presenta la sedicesima edizione dei “Quaderni di Economia Sociale”, la pubblicazione semestrale realizzata in collaborazione con la Fondazione con il Sud che raccoglie diversi ed interessanti approfondimenti sulla dimensione sociale della nostra società, dando spazio e visibilità alle tematiche sempre attuali e di interesse per la comunità.

In questo numero grande attenzione viene data al ruolo che l'economia sociale ha avuto durante l'emergenza sanitaria e soprattutto a quello che avrà nella ripartenza del paese.

La crisi, per quanto inattesa e dirimpente, ha fatto emergere una serie di ritardi, di inefficienze, di fragilità dell'organizzazione complessiva della società e dell'economia del nostro Paese, ma più in generale del modello capitalista e suggerisce l'opportunità di costruire fin da subito una 'rete di protezione' in grado di intercettare le aree più critiche di disagio socio-economico e di delineare scenari di ripartenza che non devono affatto mirare ad un ritorno alla situazione precedente.

Tutto ciò comporterà l'approntamento di originali e innovative policy pubbliche e un ampliamento degli spazi riconosciuti al volontariato e al privato-sociale. Nel corso dell'emergenza Covid-19 il Terzo Settore ha infatti supportato vecchi e nuovi bisogni sociali attraverso azioni di routine, servizi straordinari, riconversione di attività e modalità innovative di erogazione.

Ma, dall'altro canto, il Terzo Settore è destinato ad assumere un'assoluta centralità nella misura in cui, con la forza propulsiva delle sue *best practices*, sarà in grado di rispondere in modo efficace alle nuove emergenze del quadro socio-economico. Il passaggio del Terzo Settore nella pandemia attualizza una questione aperta da tempo, riguardo lo spontaneismo organizzativo e la poca capacità di fare impresa. Dall'analisi della “capacità d'impresa” degli enti, emerge la pluralità e le molte anime del Terzo Settore, un risultato affatto scontato che mette in discussione la tendenza generalizzata a considerare il non profit un

corpo unico, sottovalutando le enormi differenze che attraversano le filiere giuridiche e d'intervento. Una lettura, particolare che potrebbe essere di aiuto nel comprendere come mirare gli interventi e le policy utili a sostenere gli enti non profit nella complessa fase di rilancio post-pandemia.

Certo, qualcosa di nuovo sta maturando a livello più ampio, che si tradurrà in un'occasione di riforma strutturale da non sprecare per l'Italia: si fa riferimento al programma straordinario Next Generation EU, e all'insieme di strumenti e finanziamenti che la Commissione europea sta mettendo in campo, ma l'auspicio è che queste ingenti risorse vengano utilizzate dal nostro Paese non solo per far ripartire l'economia ma anche per irrobustire la coesione sociale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbe davvero rappresentare un'opportunità per contrastare i divari sociali, culturali ed economici che affliggono il nostro Paese. I “nodi strutturali”, che il PNRR si propone di colmare, sono la disparità tra Mezzogiorno e Centro Nord, il divario generazionale e le disuguaglianze di genere.

In questa fase, Intesa Sanpaolo gioca un suo ruolo di supporto sia attraverso erogazioni a medio-lungo termine, a supporto del PNRR, e sia con progetti ad impatto sociale che la struttura Iniziative per il Sociale mette in campo, ampliando il proprio spettro di azione e ridefinendo i confini dei propri interventi, adeguandoli e contestualizzandoli all'interno dei nuovi scenari socioeconomici.

Certo, gli effetti sociali della pandemia sono stati rilevanti ed in questo numero ci si sofferma su due in particolare: l'usura ed il rallentamento del processo dell'emancipazione femminile.

In occasione delle celebrazioni dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri (1265-1321) la lezione, anche economica, che si può desumere dalla Divina Commedia, rimane tuttora valida specialmente a seguito dell'evento pandemico che ha riacutizzato alcuni vizi capitali, in primis il peccato dell'usura. A causa della crisi pandemica, i ripetuti lock-down

delle attività industriali, commerciali, artigiane, di servizi, i ritardi degli aiuti erogati dalla Stato e la loro inadeguatezza, l'esistenza nel nostro paese di molte attività di economia sommersa che, rientrando nella *shadow economy*, non hanno potuto beneficiare di alcuna forma di Welfare State, hanno spinto molti imprenditori formali ed informali, specialmente al Sud d'Italia, a cadere vittime degli usurai. Il rischio di una recrudescenza dell'usura ai tempi del Covid-19 richiede una rinnovata attenzione scientifica al fenomeno ed il rafforzamento di quell'insieme di politiche (di prevenzione, contrasto, solidarietà, educazione alla legalità ed al risparmio) che sono necessarie per combatterlo.

Tra le conseguenze della pandemia in corso, c'è anche il rischio che il processo di emancipazione femminile rallenti o si arresti nei casi peggiori, azzerando la libertà di scelta e di auto-determinazione. Nel Rapporto Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022", trovano posto anche la Parità di genere e l'inclusione, per assicurare anche alle donne un posto nello sviluppo della vita economica e sociale. L'occasione di un cambiamento obbligato può così dar agio anche ad innovazioni sugli strumenti fare volti a realizzare "ottimi luoghi di lavoro" anche per le donne e per le madri, ad esempio estendendo le best practices identificate come virtuose nel Best Workplaces Italia 2020.

Certamente sarà necessario ancora molto lavoro in proposito perché, se la piena inclusione femminile è tanto auspicabile da essere presente nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, la misurazione dell'avanzamento nel raggiungimento dei SDGs stessi mostra che, in media, i Paesi OCSE sono ancora lontani dagli obiettivi legati alle disuguaglianze (partecipazione e leadership femminile) e alla sicurezza (violenza contro le donne) e l'Italia ha raggiunto finora solo 12 dei 105 target previsti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite secondo le rilevazioni OECD.

Ma la pandemia da COVID-19 ha anche stimolato riflessioni su come poter contrastare il processo di spopolamento che ha caratterizzato alcune realtà territoriali negli ultimi decenni, evidenziando ancora di più la necessità di effettuare investimenti in servizi e infrastrutture non solo fisiche ma anche virtuali. Si affronta il tema delle migrazioni qualificate all'interno del territorio italiano, con particolare riferimento agli spostamenti tra province e dalle province verso l'estero. All'interno dei confini nazionali la situazione è molto eterogenea, con province che presentano un saldo netto positivo di laureati, e altre con un bilancio negativo. La questione sta assumendo particolare rilevanza anche nell'attuale contesto di crisi, dove la valorizzazione del capitale umano viene sempre più spesso indicata come una delle azioni principali da affiancare agli investimenti in capitale fisico per favorire una crescita duratura.

Interessante è poi l'analisi sullo stato di attuazione della riforma del Terzo Settore e l'evidenziazione di alcuni punti di forza e di debolezza. Le nuove prescrizioni normative spingono l'operato degli Enti di Terzo Settore verso una serie di finalità legate alla produzione di ben-essere per le comunità ed i territori, alla creazione di reti sociali, al coinvolgimento attivo di lavoratori ed altri enti non profit, alla spinta verso l'innovazione produttiva e tecnologica. Obiettivi, questi, che sarà possibile perseguire fino in fondo solo quando il processo di riforma sarà concretamente attuabile. Sono ancora tanti gli aspetti da perfezionare e nel PNRR si prevede l'accelerazione dell'attuazione della riforma del Terzo settore.

Uno degli argomenti più attuali e controversi nel dibattito sul Terzo Settore all'indomani della riforma del 2016/2017 è rappresentato dalla valutazione d'impatto sociale (VIS) ossia dall'analisi volta a misurare come e se un progetto sia in grado (o sia stato in grado) di rispondere alle problematiche, ai bisogni e alle opportunità che lo hanno generato. Dal punto di vista normativo, proprio grazie alla pubblicazione delle linee guida (DECRETO 23 luglio 2019), la VIS sta prendendo piede, ma numerose sono state le critiche. Si prova a offrire un'altra interpretazione delle linee-guida, più orientata a difendere la bontà della scelta del governo volta ad assecondare l'armonico e variegato sviluppo del terzo settore, attraverso l'adozione di meri criteri di massima in grado di adattarsi alle molteplici tipologie di attività svolte dagli ETS.

Un altro studio ha riguardato la possibile esistenza di una via mediterranea per l'Innovazione Sociale e l'imprenditoria sociale. Per verificare questo assunto sono stati selezionati dieci paesi mediterranei (Egitto, Giordania, Grecia, Kosovo, Libano, Marocco, Palestina, Serbia, Tunisia e Turchia) i cui principali attori della Social Innovation e dell'imprenditoria sociale hanno contribuito a una valutazione sullo stato dell'arte del fenomeno. L'Innovazione Sociale nel Mediterraneo rappresenta oggi un fenomeno emergente ma sicuramente poco diffuso, qualcosa di principalmente "importato" da altri contesti internazionali. In una fase successiva al non ancora completo radicamento dell'impresa sociale e dell'innovazione nei territori si apre la prospettiva di creare "ponti" e cogliere complementarità o sinergie tra territori e realtà locali diverse.

Soffermandosi sul tema del mediterraneo, un altro argomento attualissimo, è quello delle migrazioni. Si propone, nel numero, una rilettura dei fenomeni migratori nell'area mediterranea. Secondo l'UNHCR le morti nel Mediterraneo sono aumentate del 200%, passando dalle 149 del 2020 alle 503 vittime registrate nei soli primi cinque mesi del 2021. Al tempo stesso sono aumentati i respingimenti illegali, effettuati per conto della UE dalla sedicente Guardia Costiera libica. Nonostante questi numeri da brivido, dal 1° gennaio

al 10 maggio di quest'anno sulle coste sicule sono sbarcate 12.894 persone (delle quali 1.373 minori) contro le 4.184 del medesimo periodo del 2020 e le 1.009 del 2019.

Si afferma la necessità di una rilettura dei fenomeni che stanno alla base dell'immigrazione nell'area del Mediterraneo, come pure è indispensabile approfondire il ruolo dell'Unione Europea, visto e considerato che sono anni che parliamo di "emergenza sbarchi" e, almeno finora, nulla è cambiato.

Infine, vengono riportate alcune riflessioni su un tema molto importante, discusso anche nel PNRR, ovvero quello dell'housing sociale.

Lo sgretolarsi del modello familiare tradizionale porta con sé esigenze di nuove alleanze e solidarietà più trasversali, nonché nuovi criteri di sostenibilità: le famiglie tradizionali si disgregano e i singoli si riaggregano in molti modi diversi. Non è casuale che all'interno del mercato immobiliare prendano sempre più piede modelli residenziali "condivisi" rivolti a specifiche categorie di utenza, in particolare giovani e anziani ma anche "multigenerazionali". L'accentuarsi dei profondi squilibri territoriali tra aree attraenti e altre che perdono popolazione è un secondo fattore rilevante nelle dinamiche demografiche, economiche e sociali, che incide sull'evoluzione del mercato immobiliare.

Dalla lettura dei dati rilevati da vari istituti di ricerca si espongono le sfide che l'edilizia Residenziale Sociale si troverà ad affrontare nei prossimi anni in Italia. Inoltre, in conseguenza della grande esperienza che Fondazione Housing Sociale ha maturato in questi anni in qualità di advisor del FIA -operativo su tutto il territorio nazionale- vengono approfondite le motivazioni che hanno fatto sì che in Italia, il Sistema Integrato dei Fondi (SIF) abbia potuto sviluppare in questi anni molti più progetti di housing sociale al nord piuttosto che al centro o al sud.

Sulla scia del crescente interesse per le pratiche collaborative e di condivisione, anche in Italia hanno iniziato a diffondersi forme abitative collaborative, la più nota delle quali è il cohousing. Progetti che aprono nuovi scenari, soprattutto alla luce delle risorse che arriveranno dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nell'ultimo decennio la diffusione dell'abitare collaborativo entro i confini nazionali è stata favorita soprattutto dall'azione di enti locali e non profit che sono ricorsi a questo modello per perseguire obiettivi di protezione sociale e di welfare abitativo. L'abitare collaborativo dà quindi luogo a un modello gestionale ibrido basato sul crescente coinvolgimento di enti non profit e cittadini, in cui i residenti non solo destinatari ma anche erogatori, gestori e consumatori e che supera quell'approccio – dominante negli scorsi decenni – che vedeva gli abitanti o come beneficiari passivi di alloggi sociali, o come consumatori. Si propone una narrazione ottimistica del fenomeno, ma si evidenziano anche gli

ostacoli importanti da superare.

In conclusione, gli autorevoli contributi contenuti in questo numero ci aiutano a constatare che dall'amara esperienza innescata dal Covid-19 ci sono delle lezioni di cui dovremmo far tesoro nella gestione delle emergenze (effettive ed eventuali) ed in quest'ottica, all'economia sociale spetterà il compito di conferire dinamicità al concetto di sussidiarietà, e di promuovere una costruttiva concertazione con le imprese for profit e con la pubblica amministrazione, al fine di raggiungere comuni obiettivi di crescita e di sviluppo socio-economico.

**Salvio Capasso**



# Il ruolo del non profit nei nuovi scenari europei della ripartenza post-covid

Marco Santillo

## Premessa

Il perpetuarsi della pandemia da SARS Covid-19 sta imponendo alla comunità scientifica tutta - così come agli amministratori pubblici e privati, agli imprenditori grandi e piccoli e alla stessa opinione pubblica - la necessità di operare riflessioni non puramente accademiche, ma proattive, sugli assetti futuri della nostra compagine sociale e della nostra economia.

Le conseguenze sul piano socio-economico prodotte dall'attuale epidemia devono ancora manifestarsi in tutta la loro portata, ma la presa di coscienza di una crisi strutturale ancora in divenire suggerisce l'opportunità di costruire fin da subito una 'rete di protezione' in grado di intercettare le aree più critiche di disagio socio-economico e di delineare scenari di ripartenza che non devono affatto mirare ad un ritorno alla situazione precedente. Infatti, la crisi in corso, per quanto inattesa e dirimpente, ha fatto emergere una serie di ritardi, di inefficienze, di fragilità dell'organizzazione complessiva della società e dell'economia del nostro Paese, ma più in generale del modello capitalista. A tal proposito c'è da dire che da molti anni, seppure inascoltati, molti studiosi di diversa matrice scientifica e culturale hanno posto in guardia i governi sui rischi sottesi alla globalizzazione incontrollata, alla gestione dell'economia in nome di un capitalismo senza regole, a uno sfruttamento parossistico delle risorse ambientali, a un acuirsi (a tutti i livelli sociali e geografici) delle disparità. Nelle società capitalistiche contemporanee sono a confronto, ed è un retaggio oramai di antica data, due opposte visioni circa il modo di concepire il rapporto tra la sfera economica (che possiamo, nell'accezione più ampia, chiamare «mercato») e la sfera del sociale (categoria, questa, che potremmo ricondurre sul terreno della solidarietà e dell'intervento dello «Stato»). Sicché, da una parte si pongono quanti vedono nella priorità del mercato la ricetta privilegiata per alimentare lo sviluppo economico; dall'altra, quanti ritengono che l'avanzare incontrollato del mercato e del profitto rappresentino una minaccia per la società, un male necessario che però occorre regolare da parte dello Stato. Orbene, questa dicotomia oggi più che mai ha perso di centralità, e non va più interpretata nei termini di una semplice antitesi tra modelli economici diversi, bensì come una scelta tra

due opzioni sociali e culturali: l'una, che propone una via di progresso basata sulla centralità dei «beni posizionali», l'altra che valorizza invece i «beni relazionali», ovvero quei beni la cui utilità dipende essenzialmente dalla loro fruizione condivisa con altri soggetti<sup>1</sup>.

Nell'attuale frangente di crisi occorrerà quindi impegnarsi sempre più nella costruzione di nuovi modelli di intervento non riconducibili all'antitesi Stato-Mercato. ma in grado di aprirsi a nuovi profili di organizzazione economica e sociale che vadano oltre il *Washington Consensus* e il *welfare* tradizionale. Tutto ciò, di riflesso, comporterà l'approntamento di originali e innovative *policy* pubbliche e un ampliamento degli spazi riconosciuti al volontariato e al privato-sociale.

## Distorsioni prodotte dal fattore mercato

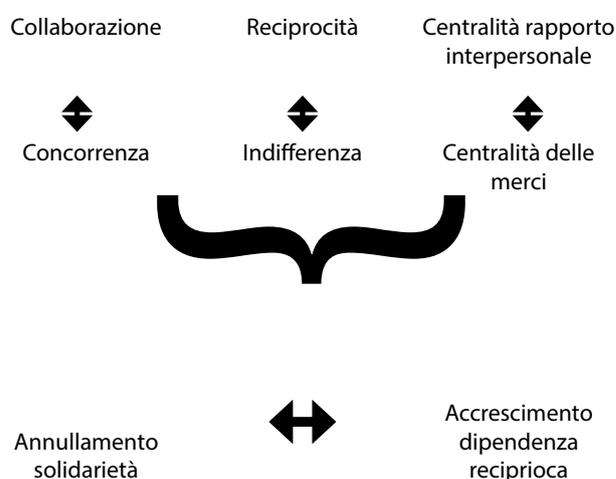


Fig. 1 - Fonte: SRM, *La Gift Economy ed il ruolo economico e sociale delle donazioni* (2011)

<sup>1</sup> Nell'ambito di una ricchissima letteratura segnaliamo, in ordine puramente cronologico, a livello internazionale, i lavori di A. Sen (1987); J.C. Uhlener (1989); J.F. Helliwell, R.D. Putnam (1995); B.A. Weisbrod (1998); A. Giddens (2000); J.F. Helliwell (ed. by, 2001); M. Nussbaum (2011). A livello italiano: C. Borzaga, S. Lepri (1988); S. Zamagni (1995, 1998); L. Bruni, V. Pelligra (a cura di, 2002); L. Bruni (2004); L. Bruni, S. Zamagni (2004); D. Velo (2011).

## Economia di mercato ed economia civile: le differenze di base

Economia di Mercato	Economia Civile
Mercato libero e assoluto	Mercato solidale
Massimizzazione profitti individuali	Massimizzazione bene comune
Concorrenza e competizione esasperata	Collaborazione e competizione solidale
Modello di sviluppo che crea esclusione	Modello di sviluppo che crea inclusione
Concentrazione della ricchezza	Distribuzione della ricchezza

Fig. 2 - Fonte: SRM, *La Gift Economy ed il ruolo economico e sociale delle donazioni* (2011)

In questo nuovo modello di società e di economia il Terzo Settore, pur rifuggendo da qualsiasi tentazione messianica e salvifica, è destinato ad assumere un'assoluta centralità, nella misura in cui con la forza propulsiva delle sue best practices sarà in grado di rispondere in modo efficace alle nuove emergenze del quadro socio-economico.

Inoltre, qualcosa di nuovo sta maturando a livello più ampio, che si tradurrà in un'occasione di riforma strutturale da non sprecare per l'Italia: facciamo riferimento al programma straordinario *Next Generation EU*, e all'insieme di strumenti e finanziamenti che la Commissione europea sta mettendo in campo, ma l'auspicio è che queste ingenti risorse vengano utilizzate dal nostro Paese non solo per far ripartire l'economia ma anche per irrobustire la coesione sociale.

Dall'amara esperienza innescata dal Covid-19 ci sono delle lezioni di cui dovremmo far tesoro nella gestione delle emergenze (effettive ed eventuali), ed in quest'ottica al Terzo Settore spetterà il compito di conferire dinamicità al concetto di sussidiarietà, e di promuovere una costruttiva concertazione con le imprese *for profit* e con la pubblica amministrazione, al fine di raggiungere comuni obiettivi di crescita e di sviluppo socio-economico.

### Dati di sintesi e normativa di base

Al 31 dicembre 2018<sup>2</sup> le istituzioni *non profit* attive in Italia sono 359.574 e, complessivamente, impiegano 853.476 dipendenti e oltre 5 milioni di volontari.

<sup>2</sup> Come noto, dal 2016 i censimenti sulle istituzioni *non profit* sono permanenti e di tipo campionario. Sicché anche i dati che presentiamo in questo *paper* rispondono a questa metodologia. Le fonti del censimento permanente sono il registro statistico delle istituzioni *non profit* e le rilevazioni campionarie di settore. Il registro statistico, realizzato dall'Istituto attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative, fornisce annualmente i dati di carattere strutturale del settore; le rilevazioni campionarie consentono, con tutti i loro limiti, di disporre di dati sempre aggiornati.

Il numero di queste istituzioni aumenta con tassi di crescita medi annui sostanzialmente costanti nell'ultimo decennio (intorno al 2%), mentre l'incremento dei dipendenti, pari al 3,9% tra il 2016 e il 2017, si attesta all'1,0% nel biennio 2017-2018.

Rispetto al complesso delle imprese dell'industria e dei servizi, l'incidenza delle organizzazioni *non profit* continua ad aumentare, passando dal 5,8% del 2001 all'8,2% del 2018, mentre il peso dei dipendenti rimane pressoché stabile (6,9%).

Un'articolazione dal punto di vista territoriale indica una distribuzione asimmetrica, a scapito soprattutto del Sud: Nord-Ovest (27,9%); Nord Est (22,8); Centro (22,2); Sud (17,7); Isole (9,4).

Le attività prevalenti riguardano i seguenti settori (ed anche in questo caso ci sono asimmetrie su cui riflettere): *Cultura, Sport e Ricreazione* (64,4); *Assistenza sociale e Protezione Civile* (9,3); *Relazioni sociali e Rappresentanza interessi* (6,5); *Religione* (4,7); *Istruzione e Ricerca* (3,9).

Una ripartizione sull'impiego dei dipendenti offre questa fotografia: *Cooperativa sociale* (53,0%); *Associazione riconosciuta e non riconosciuta* (19,2); *Altra forma giuridica* (15,6); *Fondazione* (12,2).

Infine, non è superfluo ricordare che nel suo complesso il Terzo Settore rappresenta quasi il 5% del PIL nazionale, mentre nell'ultimo rapporto 2020 pubblicato dall'Eurispes emerge una crescita significativa della fiducia dei cittadini nei confronti del Terzo Settore e del volontariato (70%, rispetto al 64,2% del precedente rapporto).

\*\*\*\*\*

Il Terzo Settore ha conosciuto una significativa stagione riformistica con il varo del d.lgs. n. 117 del 2017, che ha attuato (ma solo in parte, e con colpevoli ritardi) la delega prevista nella legge n. 106 del 2016 (cosiddetto «Codice del Terzo Settore»<sup>3</sup>). Tuttavia, se importanti risultati sono stati raggiunti sul piano formale è oggi necessario più che mai dare sostanza operativa ai nuovi dettati normativi, attraverso i decreti attuativi. Non si tratta però solo di portare rapidamente a termine gli atti amministrativi necessari, ma altresì di operare alcune scelte urgenti in termini di priorità, e il *Recovery plan* di cui tratteremo nel successivo paragrafo può rappresentare il tempo e il luogo opportuno in cui maturarle.

Per maggiore chiarezza è opportuno riepilogare, sinteticamente, le principali novità introdotte dal decreto 117, che in parte sono però ancora da porre in essere:

in primo luogo il raggruppamento, in un solo testo, di tutte le tipologie di enti *non profit*: classificate in organizzazioni

<sup>3</sup> Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, «Codice del Terzo settore», a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.

di volontariato; associazioni di promozione sociale; imprese sociali; enti filantropici; reti associative; società di mutuo soccorso; altri enti (associazioni riconosciute e non, fondazioni, enti di carattere privato senza scopo di lucro diversi dalle società)

- l'obbligo di iscrizione degli enti al «Registro unico nazionale del Terzo Settore», istituito presso il ministero delle Politiche sociali, ma gestito e aggiornato a livello regionale
- l'istituzione del «Consiglio nazionale del Terzo Settore», organo consultivo per realizzare l'armonizzazione legislativa dell'intera materia
- la definizione, in un elenco unico, delle attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che in via esclusiva o principale sono esercitate dagli enti del Terzo Settore. Si tratta di un elenco in continuo aggiornamento, che riordina sistematicamente le attività storiche del non profit (come la sanità, l'assistenza, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, l'accesso al credito) e ne aggiunge altre nuove (come l'*housing*, l'agricoltura sociale, la legalità, il commercio equo e solidale).
- l'istituzione dei «Centri di servizio per il volontariato», anch'essi profondamente innovati rispetto a quanto previsto dalla precedente legge n. 266 del 1991<sup>4</sup>.

## Il Covid, l'Europa e il Terzo Settore

La Commissione europea, nei piani per la ripresa post-Covid, non ha mancato di considerare la centralità dell'economia sociale e delle sue organizzazioni sul territorio. Infatti, in *Next Generation EU* (programma di *recovery* da 750 miliardi di euro), l'economia sociale è presente nel contesto dell'asse REACT-EU<sup>5</sup> (il cui valore complessivo ammonta, ad oggi, a 55 miliardi di euro), inaugurato per rafforzare le politiche di coesione, e che dovrebbe tradursi anche nella realizzazione di programmi di investimento nelle infrastrutture sociali. Anche nel programma per potenziare le strutture sanitarie (asse HEALTH4EU<sup>6</sup>, per un valore che ammonta,

<sup>4</sup> La legge n. 266 del 1991 (*Legge quadro sul volontariato*), e la legge n. 383 del 7 dicembre 2000 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*) risultano abrogate e innovate dall'art. 102 del d.lgs. 117. Interessanti commenti alla nuova normativa sono forniti da Maria Nives Iannaccone, in un articolo del 15 febbraio 2018, pubblicato su Federnotizie.

<sup>5</sup> L'acronimo REACT-EU tradotto dall'inglese significa "assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa". L'iniziativa comunitaria si sostanzia in misure di risposta alla crisi e soprattutto di superamento degli effetti della crisi stessa, ed in tal senso i finanziamenti erogati saranno finalizzati alla promozione di una ripresa economica 'verde', 'digitale' e 'resiliente'.

<sup>6</sup> L'acronimo EU4Health sta ad indicare il nuovo programma della Commissione Europea per la salute, in risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19 per il periodo 2021-2027. Questo nuovo programma intende colmare le lacune evidenziate dalla crisi e

al momento, a 9,4 miliardi di euro) si apre uno spazio che vede l'economia sociale tra i soggetti potenzialmente interessati ad effettuare interventi sulla prevenzione e sull'accesso ai servizi territoriali<sup>7</sup>.

Tuttavia, questa incoraggiante prospettiva promossa dall'Europa perché non si esaurisca in una pura affermazione di principio necessita dell'elaborazione, da parte di tutti gli Stati beneficiari della misura, di dettagliati piani pratico-applicativi. Si tratta di un cambio di passo della Comunità europea di innegabile importanza, giacché non si limita a riconoscere il contributo del Terzo Settore nella fase dell'emergenza ma soprattutto perché guarda al futuro, alle nuove attività da sviluppare, ai posti di lavoro che sostituiranno quelli persi e che potranno essere creati nei settori in cui il non profit è più presente.

Il 20 giugno del 2020, in occasione degli Stati Generali dell'Economia<sup>8</sup>, il *Forum Nazionale del Terzo Settore*, rappresentato dalla portavoce Claudia Fiaschi<sup>9</sup>, ha presentato un proprio documento per la ripartenza del Paese nel quale ha rimarcato con forza che una parte significativa delle risorse del *Recovery Plan* dovrebbe essere dedicata alla creazione di una rete permanente di protezione sociale, che metta in connessione i bisogni delle persone e delle comunità con le istituzioni e il Terzo Settore. Ha inoltre precisato, la portavoce del *Forum*, che una valorizzazione del ruolo sociale ed economico del Terzo Settore sarà effettiva solo se potrà contare su corpose misure di sostegno finanziario ai suoi attori. A dire che un efficace *Piano d'azione nazionale per l'economia sociale*<sup>10</sup> deve prevedere anche un aumento

intende far sì che i sistemi sanitari dell'UE siano resilienti per far fronte alle minacce sanitarie attuali e future.

<sup>7</sup> G. Salvatori, *Un piano nazionale per l'economia sociale*, in <https://www.corriere.it/buone-notizie>, 14 luglio 2020. Ricordiamo che Gianluca Salvatori è Segretario Generale di *Fondazione Italia Sociale*.

<sup>8</sup> Gli Stati Generali dell'Economia, aperti a Roma il 13 giugno 2020, si sono sostanziate in una serie di incontri aperti ad attori istituzionali, comprese le parti sociali, interlocutori europei ed internazionali, grandi imprenditori, personalità di spicco e intellettuali, per progettare il rilancio economico dell'Italia dopo l'emergenza coronavirus.

<sup>9</sup> Il *Forum Nazionale del Terzo Settore* rappresenta una cosiddetta «parte sociale riconosciuta». Ad ottobre 2017 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a conclusione della procedura di avviso pubblico per l'attuazione degli articoli 59 e 64 del Codice del Terzo Settore, ha reso noto che il *Forum* è risultato essere l'associazione di enti del Terzo Settore maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero degli enti aderenti. Infatti, il *Forum* rappresenta 89 organizzazioni nazionali (per un totale di oltre 141.000 sedi territoriali), operanti negli ambiti del Volontariato, dell'Associazionismo, della Cooperazione Sociale, della Solidarietà Internazionale, della Finanza Etica, del Commercio Equo e Solidale del nostro Paese. Claudia Fiaschi è la Portavoce del *Forum* dal 2017 a oggi.

<sup>10</sup> L'elaborazione di un *Piano d'azione per l'economia sociale* è stata avviata dalla Commissione europea per realizzare una corretta allocazione delle risorse, in particolare dei fondi strutturali di coesione 2021-2027. Come richiesto dagli enti più rappresentativi del Terzo Settore, sarebbe opportuno istituire un *Action Plan* nazionale per rendere effettivamente il Terzo Settore e l'economia

della dotazione di risorse, pena la messa in discussione della stessa ragion d'essere del *Piano*. In tal senso la misura *Imprese dell'economia sociale*<sup>11</sup> deve tradursi nella semplificazione all'accesso ai finanziamenti messi a disposizione dal Ministero dello sviluppo economico per promuovere la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale, sostenendo la nascita e la crescita delle imprese che operano, in tutto il territorio nazionale per il perseguimento di meritevoli interessi generali e finalità di utilità sociale. Più specificamente si tratta di accedere, rimuovendo i più ostruenti vincoli burocratici, alla dotazione del *Fondo rotativo per il sostegno all'economia sociale*<sup>12</sup>, prevedendo misure di supporto alla capitalizzazione; decidendo una proroga per tre anni delle misure di agevolazione per l'accesso al credito; prevedendo il proseguimento dei crediti di imposta deliberati nel periodo dell'emergenza; promuovendo un potenziamento della capacità di impatto sociale del mondo delle Fondazioni di origine bancaria, anche con misure ulteriori di fiscalità agevolata.

sociale parte integrante del rilancio del Paese.

<sup>11</sup> Questa misura rappresenta il pacchetto di agevolazioni messe a disposizione dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) per promuovere la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale, sostenendo la nascita e la crescita delle imprese che operano, in tutto il territorio nazionale, per il perseguimento di meritevoli interessi generali e finalità di utilità sociale. I programmi di investimento attenzionati da Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., partecipata al 100% dal [Ministero dell'economia e delle finanze](#)) saranno quelli aventi gli obiettivi dell'incremento occupazionale delle categorie svantaggiate; dell'inclusione sociale dei soggetti vulnerabili; della salvaguardia e della valorizzazione dell'ambiente, del territorio e dei beni storico-culturali; del conseguimento di ogni altro beneficio derivante da una attività di rilevante interesse pubblico o di utilità sociale in grado di colmare uno specifico fabbisogno all'interno di una comunità o territorio attraverso un aumento della disponibilità o della qualità di beni o servizi.

<sup>12</sup> Con una dotazione di 223 milioni di euro, ha preso ufficialmente avvio, nel novembre del 2017 il *Fondo Rotativo* per la concessione di finanziamenti agevolati per la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale promosso dal MISE Il *Fondo* è una nuova misura agevolativa dedicata alla nascita e allo sviluppo delle imprese operanti nel settore dell'economia sociale, ovvero: le imprese sociali di cui al decreto legislativo n. 112/2017 (ex d.lgs n. 155/2006) costituite in forma di società; le cooperative sociali di cui alla legge n. 381/1991, che con il d.lgs 112/2017 hanno acquisito di diritto la qualifica di imprese sociali; le società cooperative aventi qualifica di ONLUS ai sensi del decreto legislativo n. 460/1997 e ss. Ricordiamo nuovamente che il d.lgs 112/2017 ha operato la revisione della disciplina in materia di impresa sociale, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106. Notizie dettagliate inerenti al *Fondo Rotativo* in Iris Network-Istituti di ricerca sull'Impresa sociale, *Al via il fondo rotativo del Mise per l'economia sociale*, 9 novembre 2017.

## Conclusioni

La crisi pandemica - scrive Felice Scalvini<sup>13</sup> - ha prodotto l'accelerazione di trasformazioni che, in periodi normali, avrebbero richiesto tempi lunghissimi per prendere forma (basta pensare, a mo' di esempio, a fenomeni in totale discontinuità rispetto al passato come il lavoro agile, la didattica a distanza, i *webinar*, in sostituzione dei seminari e convegni scientifici), ma si tratta di cambiamenti destinati probabilmente a consolidarsi anche quando finirà l'emergenza pandemica.

Negli ultimi decenni, contrassegnati dall'egemonia del *Washington Consensus*, si è registrato un progressivo arretramento del potere pubblico, sia nella sua funzione regolatoria, sia nella presenza in varie aree di attività economica e sociale, soprattutto in quelle relative ai cosiddetti «beni comuni» (sanità, finanza, scuola). L'emergenza pandemica sembrerebbe invece ridare centralità al ruolo dello Stato e dell'azione pubblica per la gestione dei servizi di interesse generale nonché per una parte non irrilevante dell'economia. Tuttavia il soggetto pubblico, per limiti di risorse e di competenze distintive (a causa dei ritardi accumulati negli ultimi anni), non riesce a rispondere rapidamente e incisivamente alle pressanti emergenze provocate dal Covid-19. Sicché, al di là dell'ambito strettamente sanitario, un ruolo di collante sociale lo stanno giocando una miriade di organizzazioni rientranti nell'alveo del Terzo Settore e del volontariato, dimostrando con i fatti di saper svolgere un ruolo decisivo per la salvaguardia del tessuto sociale ed economico del Paese.

Tuttavia, c'è da augurarsi che il protagonismo del Terzo Settore non si esaurisca con la fine della fase emergenziale, consapevoli però che è necessario realizzare in tempi brevi una messa a punto del sistema di relazioni del frastagliato universo del Terzo Settore con l'area pubblica e, in una certa misura, anche con le istituzioni *for profit*; né è rinviabile una definizione delle specificità, ma anche delle complementarità e delle connessioni tra le diverse componenti dello stesso Terzo Settore<sup>14</sup>.

Per quanto dettato dall'attuale emergenza, possiamo dire che un cambiamento importante nel riconoscimento e nella promozione del Terzo settore sta lentamente maturando nelle scelte politiche che il Paese dovrà compiere nei prossimi mesi. Infatti, come affermato da più parti, lo sviluppo economico e la coesione sociale, per non rimanere lettera morta, devono reggersi sempre più su un intervento sinergico della triade 'Stato-Mercato-Terzo Settore'. A ben vedere era questa l'ispirazione originaria dell'art.118 della Costituzione, laddove si afferma che lo Stato nelle sue diverse articolazioni ha il compito di «favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati,

<sup>13</sup> F. Scalvini, *Costruire il futuro del Terzo settore ai tempi del Covid-19*, in *Impresa Sociale*, n.1/2020.

<sup>14</sup> F. Scalvini, *Costruire il futuro del Terzo settore ai tempi del Covid-19*, in *Impresa Sociale*, n.1/2020.

nello svolgimento di attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà».

In conclusione, riportiamo uno stralcio della 'lettera aperta per il Terzo Settore' elaborata da diversi protagonisti del *non profit*, indirizzata al Presidente del Consiglio<sup>15</sup>, nel quale vengono enucleati, in termini di impegni concreti, gli obiettivi che il Terzo Settore intende perseguire per fronteggiare la crisi in corso e per preparare nuovi scenari di ripartenza, con i quali l'auspicato sviluppo economico non dovrà negare i valori sociali, ma che anzi da questi trarrà forza.

*Parliamo del futuro che ci aspetta, delle nuove attività da sviluppare, dei posti di lavoro che andranno a sostituire quelli persi e che potranno essere creati nel settore della cura e dell'assistenza, nel rafforzamento del sistema sanitario soprattutto nella sua componente territoriale, nei servizi educativi e culturali, nella manutenzione del territorio [...] nella produzione in forma collettiva di energia da fonti alternative [...]. Posti di lavoro declinati in gran parte al femminile e aperti anche a cittadini in condizioni di fragilità, creati da organizzazioni che da almeno due decenni costituiscono, in termini sia di crescita del valore aggiunto e propensione all'investimento che di creazione di posti di lavoro, uno dei comparti più dinamici del nostro Paese. Parliamo della necessità di uno sviluppo economico che non neghi i valori sociali, ma anzi da questi tragga forza. Valori che sono costitutivi delle organizzazioni del Terzo settore e dell'economia sociale e di cui esse sono tra i principali promotori. Perché dopo la crisi sanitaria e quella economica, dovremo impegnarci per evitare una crisi sociale dalle conseguenze devastanti.*

**Marco Santillo**

**Doc. Scienze Economiche e Statistiche**

**Università di Salerno**

<sup>15</sup> *Lettera a Conte per il Terzo settore e l'economia sociale*, 23 giugno 2020. La lettera è stata promossa da Carlo Borzaga, Gianluca Salvatori e Marco Musella, per essere poi condivisa e firmata da circa trenta studiosi del non profit, tra cui Stefano Zamagni e Luigi Bruni.

## Bibliografia essenziale

Antiseri D., Felice F. (a cura di, 2015), *Al di là dell'offerta e della domanda. Verso un'economia umana*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Banca d'Italia, *Leconomia italiana e la pandemia*, Intervento del Direttore Generale Daniele Franco, 5 novembre 2020.

Bellettini G., Goldstein A. (a cura di, 2020), *L'economia italiana dopo il Covid-19. Come ricominciare a crescere?*, Bononia University Press, Bologna.

Boccardelli P., Iacovone D. (a cura di, 2020), *Lo scenario economico dopo il Covid-19. Un piano strategico per ripartire*, Il Mulino, Bologna.

Borzaga C., Lepri S. (1988), *Oltre a stato e mercato: il «terzo sistema»*, in «Servizi sociali», n. 1.

Bruni L., Pelligra V. (a cura di, 2002), *Economia come impegno civile. Relazionalità, ben-essere ed economia di comunione*, Città Nuova, Roma.

Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.

Dutt A.K., Radcliff B. (2009), *Happiness, Economics and Politics. Towards a Multi-disciplinary Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK.

Forte F., Felice F. (a cura di, 2010), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Giddens A. (2000), *The Third Way and Its Critics*, Wiley, London.

Gui B., Sugden R. (2005), *Economics and Social interactions*, Harvard University Press, Cambridge.

Helliwell J.F. (edited by, 2001), *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being: International Symposium Report*, OECD 2001.

Helliwell J.F., Putnam R.D. (1995), *Economic growth and social capital in Italy*, Fondazione Enrico Mattei, Milano.

Krugman P. (2020), *The Covid-19 Slump Has Arrived. But we're already botching the response*, in «New York Times» del 2 aprile 2020.

Kung H. (1998), *A global ethic for global politics and economics*, Oxford University Press, New York.

Latouche S. (2005), *L'invention de l'économie*, Edition Albin Michel, Paris.

Nussbaum M. (2011), *Creating capabilities*, Harvard University Press, Cambridge

Putnam R.D. (2003), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e crescita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna.

Sen A. (1987), *On ethics and economics*, Basil Blackwell, Oxford.

Uhlener C. (1989), *Relations Goods and Participation: incorporating sociality into a theory of relation action*, in «Public Choice», n. 62.

Velo D. (2011), *Terzo settore, nuova statualità e sussidiarietà*, in «Economia e diritto del terziario», n. 3.

Weisbrod B.A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge.

Zamagni S. (1995), *Il settore non profit in un'economia post-industriale*, in «Etica degli affari e delle professioni», n. 3.

Zamagni S. (1988), *Non profit come economia civile. Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit*, in Idem (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna.

**Istituzioni non profit e dipendenti per ripartizione geografica e regione. Anno 2018 (val. ass.)**

Ripartizioni	Regioni	Istituzioni non profit	Dipendenti
	01 – Piemonte	30.090	74.114
	02 - Valle d'Aosta	1.410	1.775
	03 – Lombardia	57.710	190.122
	07 – Liguria	11.165	22.477
<b>1 - NORD-OVEST</b>	<b>TOTALE</b>	<b>100.375</b>	<b>288.488</b>
	04 - Trentino-Alto Adige	12.063	23.122
	- Bolzano	5.607	9.637
	-Trento	6.456	13.485
	05 – Veneto	31.035	80.025
	06 - Friuli-Venezia Giulia	11.004	20.260
	08 - Emilia-Romagna	27.819	81.156
<b>2 - NORD-EST</b>	<b>TOTALE</b>	<b>81.921</b>	<b>204.563</b>
	09 – Toscana	27.802	51.789
	10 – Umbria	7.098	11.853
	11 – Marche	11.555	19.136
	12 – Lazio	33.325	110.911
<b>3 - CENTRO</b>	<b>TOTALE</b>	<b>79.780</b>	<b>193.689</b>
	13 – Abruzzo	8.221	11.619
	14 – Molise	1.971	3.631
	15 – Campania	21.315	33.583
	16 – Puglia	18.485	37.811
	17 – Basilicata	3.807	5.987
	18 – Calabria	10.010	11.098
<b>4 - SUD</b>	<b>TOTALE</b>	<b>63.809</b>	<b>103.729</b>
	19 – Sicilia	22.420	40.854
	20 – Sardegna	11.269	22.153
<b>5 - ISOLE</b>	<b>TOTALE</b>	<b>33.689</b>	<b>63.007</b>
<b>ITALIA</b>	<b>TOTALE</b>	<b>359.574</b>	<b>853.476</b>

 Tab. 1 - Fonte: *Forum Terzo Settore (dati tratti da [istat.it/it/archivio/248321](http://istat.it/it/archivio/248321))*

**Istituzioni non profit e dipendenti per forma giuridica, ripartizione geografica e regione. Anno 2018 (val. ass.)**

RIPARTIZIONI Regioni		Istituzioni non profit					Dipendenti				
		Forma Giuridica					Forma Giuridica				
		Associazione	Cooperativa sociale	Fondazione	Altra forma giuridica	TOTALE	Associazione	Cooperativa sociale	Fondazione	Altra forma giuridica	TOTALE
<b>1 - NORD-OVEST</b>	01 - Piemonte	25.678	806	610	2.996	30.090	11.756	47.400	4.439	10.519	74.114
	02 - Valle d'Aosta	1.220	38	30	122	1.410	322	931	288	234	1.775
	03 - Lombardia	48.251	2.212	2.219	5.028	57.710	26.759	85.996	47.186	30.181	190.122
	07 - Liguria	9.104	370	268	1.423	11.165	4.452	11.869	2.179	3.977	22.477
	<b>TOTALE</b>	<b>84.253</b>	<b>3.426</b>	<b>3.127</b>	<b>9.569</b>	<b>100.375</b>	<b>43.289</b>	<b>146.196</b>	<b>54.092</b>	<b>44.911</b>	<b>288.488</b>
<b>2 - NORD-EST</b>	04 - Trentino-Alto Adige	10.583	311	161	1.008	12.063	9.830	10.090	1.531	1.671	23.122
	- Bolzano	4.922	191	75	419	5.607	4.394	3.069	1.060	1.114	9.637
	- Trento	5.661	120	86	589	6.456	5.436	7.021	471	557	13.485
	05 - Veneto	26.564	909	627	2.935	31.035	11.211	40.013	9.805	18.996	80.025
	06 - Friuli-V.G.	9.963	231	120	690	11.004	3.806	13.226	1.000	2.228	20.260
	08 - Emilia-Romagna	23.334	900	685	2.900	27.819	12.110	55.936	5.689	7.421	81.156
<b>TOTALE</b>	<b>70.444</b>	<b>2.351</b>	<b>1.593</b>	<b>7.533</b>	<b>81.921</b>	<b>36.957</b>	<b>119.265</b>	<b>18.025</b>	<b>30.316</b>	<b>204.563</b>	
<b>3 - CENTRO</b>	09 - Toscana	24.217	684	611	2.290	27.802	10.838	30.762	4.324	5.865	51.789
	10 - Umbria	5.843	245	135	875	7.098	1.730	8.392	462	1.269	11.853
	11 - Marche	9.888	354	231	1.082	11.555	4.183	13.122	995	836	19.136
	12 - Lazio	28.065	1.504	835	2.921	33.325	27.912	36.466	12.919	33.614	110.911
	<b>TOTALE</b>	<b>68.013</b>	<b>2.787</b>	<b>1.812</b>	<b>7.168</b>	<b>79.780</b>	<b>44.663</b>	<b>88.742</b>	<b>18.700</b>	<b>41.584</b>	<b>193.689</b>
<b>4 - SUD</b>	13 - Abruzzo	7.308	366	138	409	8.221	1.889	7.569	1.335	826	11.619
	14 - Molise	1.701	144	31	95	1.971	405	2.586	426	214	3.631
	15 - Campania	17.563	1.663	378	1.711	21.315	7.230	19.519	1.922	4.912	33.583
	16 - Puglia	15.655	1.329	252	1.249	18.485	6.599	22.110	4.961	4.141	37.811
	17 - Basilicata	3.368	238	54	147	3.807	1.259	4.440	128	160	5.987
	18 - Calabria	8.827	671	144	368	10.010	4.109	5.285	998	706	11.098
	<b>TOTALE</b>	<b>54.422</b>	<b>4.411</b>	<b>997</b>	<b>3.979</b>	<b>63.809</b>	<b>21.491</b>	<b>61.509</b>	<b>9.770</b>	<b>10.959</b>	<b>103.729</b>
<b>5 - ISOLE</b>	19 - Sicilia	19.008	1.785	254	1.373	22.420	13.437	21.100	2.483	3.834	40.854
	20 - Sardegna	9.728	991	130	420	11.269	4.325	15.031	839	1.958	22.153
	<b>TOTALE</b>	<b>28.736</b>	<b>2.776</b>	<b>384</b>	<b>1.793</b>	<b>33.689</b>	<b>17.762</b>	<b>36.131</b>	<b>3.322</b>	<b>5.792</b>	<b>63.007</b>
<b>ITALIA</b>	<b>TOTALE</b>	<b>305.868</b>	<b>15.751</b>	<b>7.913</b>	<b>30.042</b>	<b>359.574</b>	<b>164.162</b>	<b>451.843</b>	<b>103.909</b>	<b>359.574</b>	<b>853.476</b>

 Tab. 2 - Fonte: Forum Terzo Settore (dati tratti da [istat.it/it/archivio/248321](http://istat.it/it/archivio/248321))



# La capacità d'impresa del non profit: tra emergenza sanitaria e nuovo quadro normativo

Annalisa Turchini\*

Nel corso dell'emergenza Covid-19 il non profit (di seguito NP) ha supportato vecchi e nuovi bisogni sociali attraverso azioni di routine, servizi straordinari, riconversione di attività e modalità innovative di erogazione.

Azioni di routine hanno interessato la gestione delle Residenze Sanitarie Assistite (RSA) trasformate dalla rapida diffusione del virus, in prime linee ad alta intensità di mortalità<sup>1</sup> dove gli enti NP hanno svolto un ruolo determinante di sponda al servizio sanitario nazionale.

Anche nei servizi di emergenza e marginalità sociale il NP è stato in prima linea fronteggiando, con servizi straordinari, l'espandersi del numero di persone in condizione di povertà e grave deprivazione. Un esempio arriva dalla collaborazione con i Comuni nella distribuzione dei beni alimentari<sup>2</sup> destinati alle persone fragili (anche anziani, famiglie in difficoltà, ecc.).

Molte attività, inoltre, sono state oggetto di riconversione, utilizzando modalità innovative per raggiungere gli utenti. In tema di anziani, persone fragili e/ con disagio psichico, ad es., la condizione di solitudine e isolamento causata dal venir meno del sostegno di familiari (o badanti) e dei servizi sociali ha stimolato gli enti NP a sfruttare il web per attuare forme di sostegno a distanza, nuovi servizi di tele-compagnia, ascolto e segretariato sociale on line, consegna della spesa e dei medicinali a domicilio e, in alcuni casi, trasporto per coloro che necessitavano di cure salvavita.

Un NP dinamico, insomma, che nell'emergenza ha messo a frutto la propria capacità di adattamento ai

\*L'articolo è stato redatto in collaborazione con Sergio Ferri e Corrado Polli del Servizio Statistico Inapp che hanno curato la costruzione e realizzazione dell'indice sintetico di capacità d'impresa.

<sup>1</sup> L'indagine realizzata dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) in collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale rivela che il dato dei decessi in RSA (Residenze Sanitarie Assistite) è il doppio (3,1%) rispetto al resto dei contesti sociali e in Lombardia praticamente raddoppia, arrivando al 6,8%.

<sup>2</sup> Acquistati con le risorse messa a disposizione dalla Protezione civile con ordinanza

contesti e ai bisogni sociali sviluppando nuovi servizi o nuove modalità di erogazione.

In tema di adattamento alle esigenze dei contesti locali, il passaggio del terzo settore nella pandemia attualizza una questione aperta da tempo, riguardo la (diversa) capacità organizzativa degli enti. Spesso, il NP si caratterizza per spontaneismo organizzativo e poca capacità di fare impresa, fattori che incidono positivamente sul grado di flessibilità e rappresentano un punto di forza che si traduce nel saper cogliere e costruire prontamente risposte a bisogni emergenti. È altrettanto vero che la medaglia ha un rovescio e la scarsa strutturazione del sistema di produzione del NP - prevalenza d'impresе di medio-piccole dimensioni e struttura del lavoro, in maggioranza volontaria e informale - costituisce un punto di forte criticità quando la posta in gioco è dare forma e sostenibilità agli interventi (anche) pionieristici realizzati.

Per esplorare, la predisposizione degli enti NP a adeguarsi ai mutamenti imposti dall'emergenza e non meno, al cambio di passo richiesto dal nuovo quadro normativo<sup>3</sup> è stato costruito un indice sintetico denominato "capacità d'impresa"<sup>4</sup>, volto a misura la

<sup>3</sup> La Riforma sancita da L. 106/2016 "Delega al governo per il Codice del Terzo Settore, 5 per mille, impresa sociale e servizio civile universale", si compone di 5 decreti attuativi D.Lgs. 40/17 del 6 marzo 2017, Istituzione e disciplina del servizio civile universale; D.Lgs. 117/17 del 3 luglio 2017, Codice del Terzo Settore; D.Lgs. 112/17 del 19 luglio 2017, Disciplina dell'impresa sociale; D.Lgs. 111/17 del 18 luglio 2017 sul 5 per mille; DPR 28 luglio 2017, Approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale.

<sup>4</sup> I dati utilizzati per la costruzione dell'indice sono del Censimento Permanente delle Istituzioni non profit 2017. Il campione preso in esame è composto da 26.950 unità campionate che rappresentano 292.670 imprese. L'indice misura la capacità d'impresa attraverso tre dimensioni di analisi cui si attribuisce un punteggio differenziato. La prima dimensione premia le imprese che hanno un numero di dipendenti superiore ai volontari (valore 1) e penalizza le imprese che hanno la dinamica opposta (valore 0). La seconda dimensione riconosce un punteggio, pari a 1, alle imprese attive nel mercato sociale e 0 a quelle che si avvalgono di donazioni e altre forme fuori dal mercato. La terza dimensione è realizzata utilizzando il logaritmo delle entrate delle singole imprese per smorzare l'effetto dovuto all'andamento esponenziale delle entrate con i standardizzati al valore massimo registrato, in modo da ottenere un range di valori

propensione degli enti a strutturare i propri servizi dentro un perimetro organizzativo stabile e duraturo. L'indice considera le dimensioni di: strutturazione organizzativa (ampiezza e budget) e valore imprenditoriale espresso dall'orientamento (o meno) verso il mercato sociale.

## La capacità d'impresa del non profit

I risultati dell'indice di capacità d'impresa (graf. 1) attestano che la tipologia giuridica meglio attrezzata sotto al profilo imprenditoriale sono le Cooperative sociali (0.85) seguite dalle Fondazioni (0.69) e da altre forme giuridiche di non profit<sup>5</sup> (0.62), mentre il valore più basso lo ottengono le Associazioni (0.56).

Un risultato scontato per le circa 15mila cooperative sociali<sup>6</sup> che, coerentemente con l'elevata propensione imprenditoriale confermata dall'indice, assumono formalmente natura di imprese sociali nella Riforma del settore. Posizione decisamente più complessa, invece, per la componente dominante di non profit, costituita dalle oltre 250mila Associazioni<sup>6</sup> che, in ragione di una minore capacità d'impresa potrebbero incontrare qualche difficoltà nel sostenere organizzativamente le risposte "rapide ed innovative" fornite nel corso della pandemia nonché ad uniformarsi alle prescrizioni dal nuovo modello normativo di terzo settore.

A livello di ripartizione territoriale (tab. 1) si notano differenze modeste (Nord-Ovest 0,565; Nord-Est 0,573; Centro 0,575 e Mezzogiorno 0,552). Viceversa, il dato territoriale per tipologia giuridica (tab. 1) mostra scarti più consistenti. Il Mezzogiorno, in particolare, presenta in quasi tutte le tipologie giuridiche i valori più bassi anche se con differenze poco rilevanti soprattutto per le Associazioni (0,552) e leggermente maggiori per Cooperative (0,839) e Altra forma giuridica (0,608). Le Fondazioni (0,667) sono l'unico segmento non profit che non vede il meridione fanalino di coda.

In sintesi, nonostante gli enti meridionali presentino una capacità d'impresa più modesta rispetto a quella rilevata negli altri contesti territoriali, l'entità delle differenze consente di affermare che il sistema non profit del Mezzogiorno riesce comunque a sostenere il confronto con i livelli imprenditoriali del Centro-Nord. Tale evidenza è, probabilmente, spiegata dalla consistente presenza sul territorio di soggetti a forte valenza imprenditoriale (la cooperative sociali) e dal robusto intervento di finanziamenti pubblici.

compreso tra 0 e 1. Le tre dimensioni descritte vengono sommate e ulteriormente standardizzate al valore massimo, in modo da ottenere un indicatore con valori compresi tra 0 e 1.

<sup>5</sup> Nella voce altro sono contenuti i dati delle Organizzazioni non governative e degli Enti ecclesiastici.

<sup>6</sup> Il dato si riferisce al Registro Statistico delle istituzioni non profit, ISTAT, anno 2018

Per comprendere affondo le sfaccettature territoriali della capacità d'impresa del non profit si è proceduto con l'analisi per quartili<sup>7</sup> distinguendo in tal modo gli enti con meno attitudine imprenditoriale (1° quartile inferiore) da quelli che invece possiedono la maggiore competenza organizzativa d'impresa (dal 3° quartile superiore). Le imprese con performance imprenditoriale peggiore (graf. 2) hanno un peso maggiore nel Mezzogiorno (32,9%), meno nel Nord-Ovest (24,1%), Nord-Est (23,2%) e nel Centro (19,8%). Dal confronto territoriale per tipologia giuridica si ricavano le informazioni più attendibili in considerazione della forte correlazione esistente tra valore imprenditoriale e forma giuridica di ente non profit. Le cooperative sociali del mezzogiorno totalizzano la quota più elevata (2,7%) di enti con minore capacità d'impresa, lo stesso per le Associazioni (28,0%). Viceversa, nel segmento delle Fondazioni è il Nord-ovest (0,4%) ad avere la percentuale maggiore di *bad company*, mentre per Altre forme giuridiche è il Centro a presentare la frequenza più alta (2,7%). L'analisi del valore imprenditoriale per profili omogenei (stesso tipo di impresa su ripartizioni territoriali diverse) lascia supporre che il lieve ritardo del Mezzogiorno possa avere natura strutturale vista la coincidenza con entrambi i due segmenti più importanti del sistema: le Associazioni (in ragione dell'elevata diffusione) e le Cooperative (come soggetto ad indirizzo tipicamente d'impresa).

Un'altra, e forse più importante, dimensione che spiega la capacità imprenditoriale del non profit (tab. 2) è rappresentata dal settore di attività. Una percentuale nettamente dominante di enti con basso valore d'impresa opera nel settore della Cultura, sport e ricreazione (77,6%), seguita da un 5,4% di soggetti attivi nel settore Religione. Spiegano il dato diversi fattori tra cui: la lontananza *etica* verso il profitto di ambiti fortemente d'indirizzo (ad es. la Religione) e la stretta relazione tra tipologia giuridica e settore di attività (la maggior parte dell'associazionismo opera nel settore della Cultura, sport e ricreazione).

Lo squilibrio nella distribuzione per settore di attività mostrato dalle statistiche descrittive (il 64,3% degli enti opera nell'ambito della Cultura, sport e ricreazione) spiega solo parzialmente una frequenza così alta di enti con criticità d'impresa in questo settore. Al netto da ogni effetto derivato dalla *distribuzione* statistica dei dati è possibile affermare che, la capacità imprenditoriale del settore Cultura, sport e ricreazione risente molto dell'approccio informale e poco strutturato della sua componente prevalente (cioè lo sport dilettantistico). Non un giudizio di valore sulle meritevoli finalità solidaristiche e sociali dello sport dilettantistico

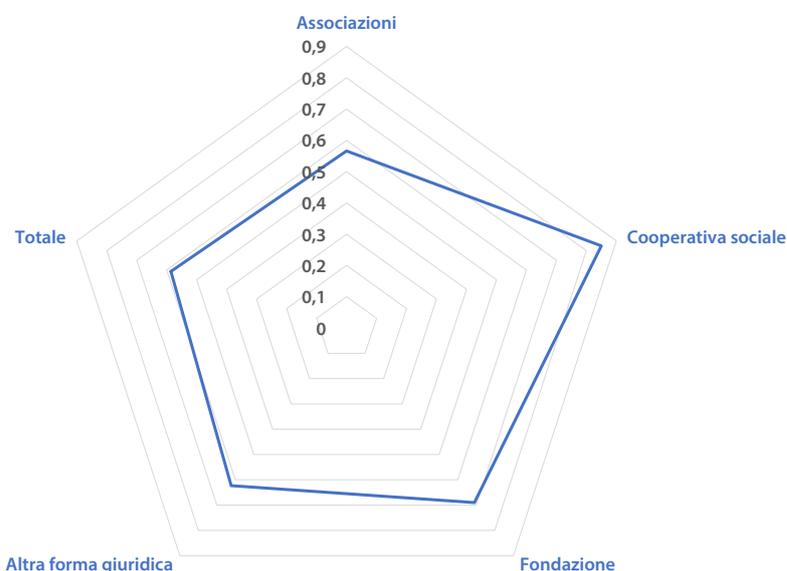
<sup>7</sup> I quartili sono quei valori che si trovano in posizioni tali da dividere una qualsiasi distribuzione (sia continua sia discreta) in quattro parti uguali. Il primo quartile (corrispondente al valore 0,25) è definito quartile inferiore, il secondo (corrispondente al valore 0,5) è la mediana che divide la distribuzione a metà, infine il terzo (corrispondente al valore 0,75) è detto quartile superiore.

ma un *alert* sulla necessità di rafforzare il grado di strutturazione organizzativa di questi enti puntando su logiche e strumenti di supporto per favorire l'iter di adeguamento alla Riforma e il rilancio delle attività del settore post-pandemia.

Sul versante delle eccellenze, cioè degli enti con le migliori performance imprenditoriali (graf. 3) spicca il Nord-Ovest (30,5%) seguito dal Nord-Est (24,0%), dal Mezzogiorno (23,0%) e infine dal Centro (22,5%). Il Mezzogiorno mostra la frequenza minore di enti con elevata propensione imprenditoriale nei segmenti giuridici delle Associazioni 19,7%, Fondazioni 0,4% e altre forme di non profit 1,1%) condizione che non interessa, però, la cooperazione sociale meridionale (1,8%).

La distribuzione per settore d'attività (tab. 3) evidenzia che nel settore Cultura, sport e ricreazione la presenza di enti altamente performanti sul piano d'impresa è consistente (52,1%) testimoniando come tale capacità si sviluppi anche in ambiti poco strutturati e organizzativamente piuttosto informali. Viceversa, il settore Religione (3,8%) si conferma un ambito a scarsa vocazione d'impresa. Consistente il valore del settore Assistenza sociale e protezione civile (14,3%) che al suo interno annovera il segmento più strutturato e competitivo del non profit: i servizi sociali. Di una certa entità anche i valori afferenti l'Istruzione e ricerca (5,1%) e la Sanità (5,1%) settori che operano efficacemente solo se supportati da strutture aziendali robuste e processi di lavoro formalizzati.

### Indice di capacità d'impresa per forma giuridica (valore medio pesato)



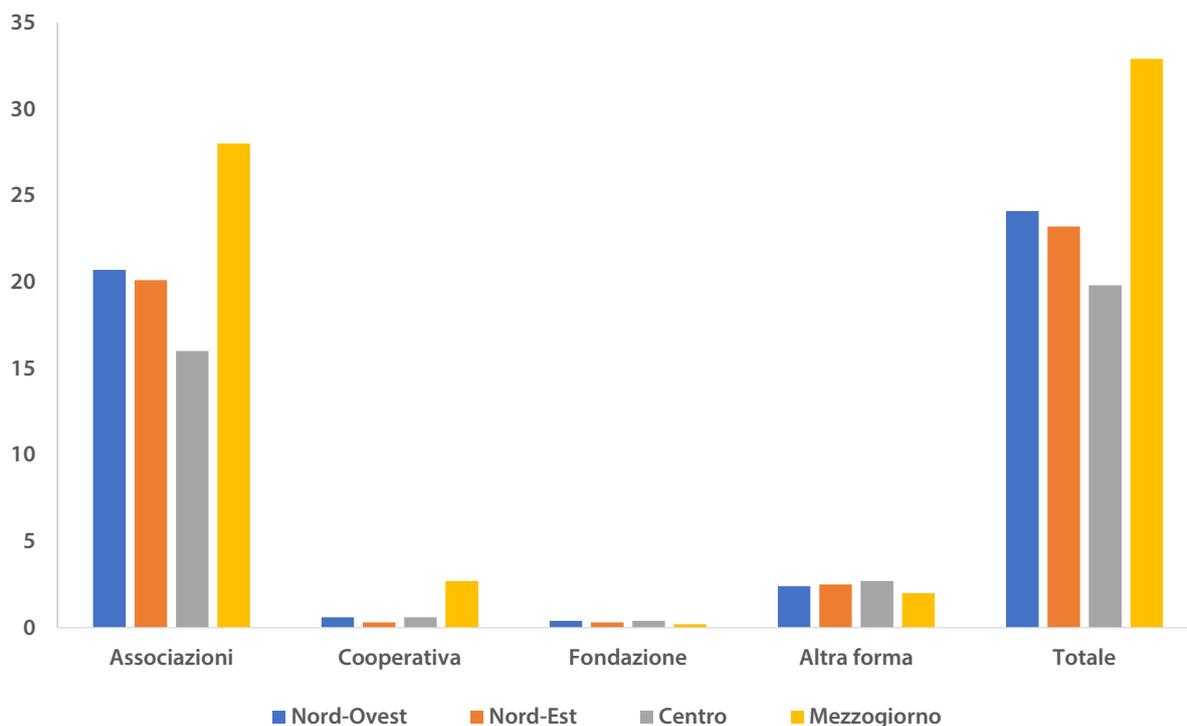
Graf. 1 - Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

### Indice di capacità d'impresa per tipologia giuridica e ripartizione geografica (valore medio pesato)

Ripartizione territoriale	Associazioni	Cooperativa	Fondazione	Altra forma	Totale
Nord-Ovest	0,565	0,864	0,709	0,608	0,585
Nord-Est	0,573	0,859	0,718	0,641	0,589
Centro	0,575	0,853	0,650	0,641	0,592
Mezzogiorno	0,552	0,839	0,667	0,608	0,581

Tab. 1 – Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

## Distribuzione per tipologie giuridiche e ripartizioni territoriali nel 1° quartile inferiore (val. %)



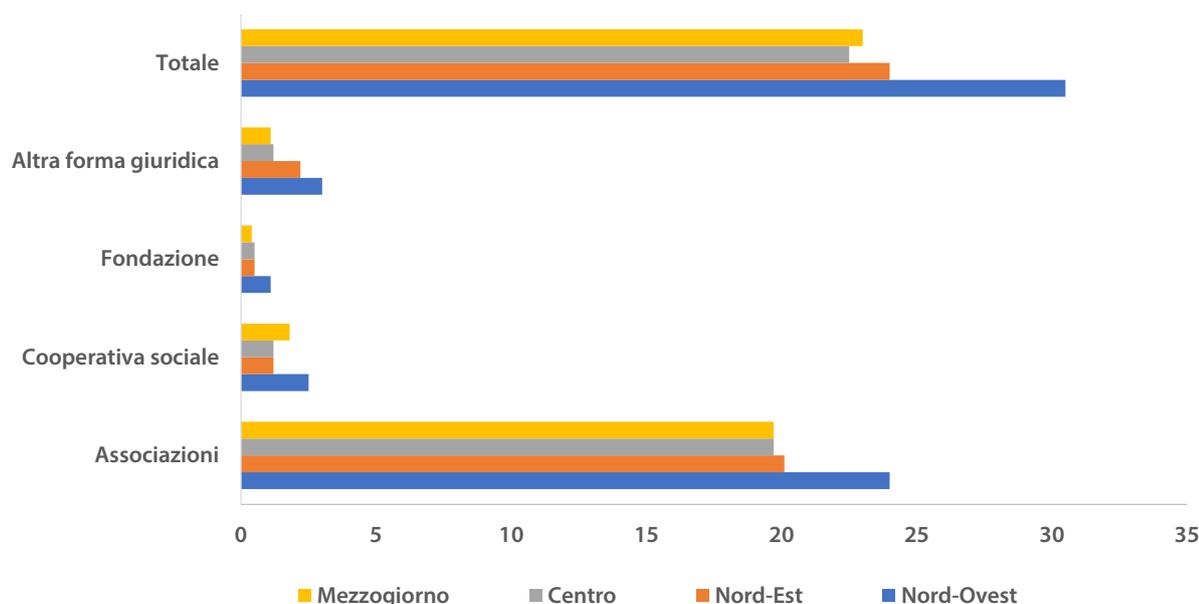
Graf. 2 - Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

## Distribuzione per settori di attività e ripartizioni territoriali fino al 1° quartile (inferiore) val. %

Settore di attività	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Cultura, sport e ricreazione	19,8	18,5	14,6	24,7	77,6
Istruzione e ricerca	0,5	0,6	0,8	1,1	2,9
Sanità	0,4	0,5	0,6	0,9	2,4
Assistenza sociale e protezione civile	1,1	0,7	1,0	2,0	4,8
Ambiente	0,4	0,2	0,1	0,3	1,0
Sviluppo economico e coesione sociale	0,2	0,1	0,2	1,1	1,7
Tutela dei diritti e attività politica	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Filantropia e promozione del volontariato	0,1	0,1	0,0	0,1	0,4
Cooperazione e solidarietà internazionale	0,1	0,1	0,2	0,0	0,3
Religione	1,1	1,6	1,4	1,4	5,4
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	0,3	0,6	0,8	1,1	2,8
Altre attività	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5
<i>Totale complessivo</i>	24,1	23,2	19,8	32,9	100

Tab. 2 - Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

### Distribuzione per tipologie giuridiche e ripartizioni territoriali dal 3° Quartile (superiore) val. %



Graf. 3 - Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

### Distribuzione per settori di attività e ripartizioni territoriali dal 3° Quartile (superiore) val. %

Settore di attività	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Cultura, sport e ricreazione	15,2	13,7	11,4	11,8	52,1
Istruzione e ricerca	1,7	1,6	0,7	1,0	5,1
Sanità	1,8	0,8	1,2	1,4	5,1
Assistenza sociale e protezione civile	4,5	2,8	3,4	3,7	14,3
Ambiente	0,6	0,5	0,3	0,4	1,8
Sviluppo economico e coesione sociale	0,9	0,5	0,5	0,7	2,5
Tutela dei diritti e attività politica	1,0	0,8	1,1	0,4	3,3
Filantropia e promozione del volontariato	0,7	0,5	0,4	0,6	2,2
Cooperazione e solidarietà internazionale	0,8	0,6	0,5	0,3	2,3
Religione	1,6	0,9	0,7	0,6	3,8
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1,6	1,4	2,0	1,9	7,0
Altre attività	0,1	0,1	0,2	0,0	0,5
Totale	30,5	24,0	22,5	23,0	100

Tab. 3 - Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

In sintesi, è possibile affermare che la natura giuridica e il settore d'attività hanno un peso determinate sullo sviluppo o meno della capacità di fare impresa del non profit al pari di quanto avviene nel *mondo profit* dove la veste giuridica influisce sulla capacità di produrre profitto e il settore di attività determina il tenore della competizione di mercato.

Gli indicatori fanno emergere la pluralità e le molte anime del TS, un risultato affatto scontato che mette in discussione la tendenza generalizzata a considerare il non profit un corpo unico, sottovalutando le enormi differenze che attraversano le filiere giuridiche e d'intervento.

Una lettura, particolare che potrebbe essere di aiuto nel comprendere come mirare gli interventi e le policy utili a sostenere gli enti non profit nella complessa fase di rilancio post-pandemia. Fase che, peraltro, coincide con il passaggio, altrettanto complicato, verso il completamento della Riforma di settore.

**Annalisa Turchini**

**Ricercatrice Inapp,**

**Struttura Inclusione Sociale**



# Inclusione e coesione sociale: inserimento lavorativo al Sud negli interventi sociali di Intesa Sanpaolo

Elena Jacobs

A più di un anno di distanza, possiamo dire che la pandemia da Covid 19 è stata sicuramente la leva che ha costretto ciascuno di noi a rivedere non solo le proprie abitudini di vita ma a confrontarsi con un ecosistema e la sua fragilità. Sia come cittadini e cittadine, sia come istituzioni, sia come aziende e organizzazioni complesse.

L'impatto, che ha generato una crisi economica sociale e ambientale senza precedenti, è stato notevole e ha contribuito a divaricare ancora di più le fratture sociali già presenti nel nostro Paese. Una fragilità che ha colpito non solo le persone ma che ha restituito, ancora una volta, l'immagine di un Paese a due velocità. Perché se è vero che il virus non ha fatto distinzioni colpendo indistintamente il Nord e il Sud, a fare la differenza è stata la capacità/possibilità di reazione dei sistemi territoriali.

Ma quali sono state le sollecitazioni? In primo luogo, un controesodo - a seguito della chiusura delle fabbriche, delle università, degli uffici pubblici del Nord - che ci ha fatto prendere atto di un consistente, e forse dimenticato, flusso migratorio interno al Paese, e del fatto che il nostro non è un Paese a "compartimenti stagni" ma vive di connessioni e interdipendenze esistenti tra i diversi territori. In secondo luogo, una divergenza nella capacità di risposta dei servizi sanitari regionali. In terzo luogo, il modo in cui le differenti economie hanno reagito all'impatto.

In una prima fase, le misure messe in campo hanno avuto lo scopo di contrastare l'emergenza.

Sia da parte pubblica: è il caso dei Decreti Cura Italia, Liquidità, Rilancio e Agosto con i quali sono stati adottati interventi di vasta portata su Sanità, Lavoro, Liquidità, Fisco, Famiglie, Imprese (un'azione che è poi proseguita con i successivi provvedimenti 'Ristori', destinati alle categorie più colpite dalle restrizioni, fino agli ultimi due Decreti Sostegno e Sostegno Bis).

Sia con interventi del privato sociale, come quello di Intesa Sanpaolo che ha giocato un ruolo di primo piano con interventi, ad integrazione delle misure pubbliche, di immissione liquidità nel sistema imprese, di supporto alle famiglie, di affiancamento nell'emergenza sanitaria, di sostegno alla povertà.

Ora siamo in una fase nuova: l'Europa ha giocato un ruolo decisivo nel fornire un cambio di prospettiva, sollecitando tutti i Paesi membri a un cambio di visione e fornendo l'occasione di pianificare linee programmatiche a lungo termine con cui costruire fondamenta solide per il futuro. E' questo il senso del *Next Generation Eu* che, con risorse finanziarie pari a 750 miliardi di euro, ha demandato a ogni Paese la responsabilità di progettare i propri interventi. L'Italia, con circa 248 miliardi - 191 miliardi messi a disposizione dall'Europa e 30,6 miliardi per il finanziamento di un Piano nazionale complementare - a cui vanno ad aggiungersi 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche, sarà il Paese che beneficerà della quota maggiore rispetto agli altri Stati membri e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sarà il cuore della ripartenza.

Il Piano, che ha il duplice obiettivo di stimolare gli investimenti per la ripresa e le riforme necessarie per dare velocità al Paese, è articolato in 6 missioni con focus su tre assi strategici: innovazione, transizione ecologica, inclusione e coesione sociale a cui sono destinati più del 10% delle risorse.

Ed è proprio su questo ultimo asse, che vede coinvolta la struttura *Iniziativa per il Sociale* in Intesa Sanpaolo <sup>1</sup>, che voglio soffermare l'attenzione. La ripresa economica e sociale dell'Italia deve passare dalla lotta alle disuguaglianze e a dirlo è l'OCSE, con il rapporto "Growth 2021: Shaping a Vibrant Recovery"<sup>2</sup> che, con riferimento alla situazione italiana e al nostro Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, lancia un allarme relativo al fatto che "la crisi rischia di far calare ulteriormente i tassi di occupazione, già bassi, e di rafforzare le disuguaglianze, soprattutto per chi ha uno scarso livello di competenze e un basso livello di formazione continua".

La disuguaglianza in Italia è maggiore rispetto alla media degli altri paesi Ocse. Il 20% più povero della popolazione dispone del 6,6% del reddito totale del

<sup>1</sup> Iniziativa per il Sociale è la struttura che realizza gli obiettivi di inclusione e sostenibilità sociale di Intesa Sanpaolo e opera prevalentemente sul Pillar del Piano di Impresa 2018- 2021 ISP per i Bisognosi.

<sup>2</sup> <https://www.oecd.org/economy/going-for-growth/>

Paese. Anche il tasso di occupazione è basso (seppur in lieve aumento prima della crisi del 2020), mentre il Pil pro capite e la produttività sono rispettivamente del 26% e del 17% inferiori rispetto ai paesi Ocse con le migliori performance. Cifre che fanno riflettere.

Il PNRR potrebbe davvero rappresentare un'opportunità per contrastare i divari sociali, culturali ed economici che affliggono il nostro Paese. È lo stesso presidente del Consiglio Mario Draghi, nel suo discorso di presentazione del PNRR alla camera, a porre l'accento sul fatto che "i progetti di ciascuna missione mirano ad affrontare tre nodi strutturali del nostro Paese, che costituiscono obiettivi orizzontali dell'intero Piano". Questi "nodi strutturali", che il PNRR si propone di colmare, sono la disparità tra Mezzogiorno e Centro Nord, il divario generazionale e le disuguaglianze di genere. In particolare, gli interventi previsti in questi ambiti consentiranno alle donne un più equo accesso al mondo del lavoro, ai giovani la possibilità di immaginare il proprio futuro, sostegno alle persone più fragili e interventi strutturali nel Mezzogiorno per appianare una volta per tutte un divario che ci affligge da generazioni.<sup>3</sup>

Anche in questa fase Intesa Sanpaolo gioca un suo ruolo di supporto: lo ha dichiarato il CEO Carlo Messina che ha annunciato l'intenzione del Gruppo di mettere a disposizione oltre €400 miliardi di erogazioni a medio-lungo termine, a supporto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Esulla linea della coesione e inclusioni sociali si orientano anche i progetti ad impatto sociale che la mia struttura *Iniziativa per il Sociale* mette in campo, ampliando il proprio spettro di azione e ridefinendo i confini dei propri interventi, adeguandoli e contestualizzandoli all'interno dei nuovi scenari socioeconomici.

Lo abbiamo fatto con la definizione di nuovi ambiti di intervento, che proprio in linea con quanto enunciato dal PNRR, riposizionano le attività su 8 macroaree: *ISP per i Bisognosi e Infanzia*, che rappresenta il cuore delle attività sociali della Banca; *Covid-19*, che ha intercettato i bisogni emersi durante l'emergenza sanitaria; la *Coesione Sociale* nella quale confluiscono interventi di *Inserimento Lavorativo*; *Sostenibilità sociale e ambientale*; *Empowerment femminile* e *Rigenerazione dei Beni Comuni*. Una ridefinizione che non si ferma a un aspetto nominalistico, ma che ha lo scopo di dare evidenza alla dimensione dell'impatto valoriale generato dall'impegno del Gruppo ISP nella realizzazione di azioni di sistema, basate su infrastrutture relazionali sociali, in grado di incidere non solo sulla risposta al bisogno ma sul cambiamento di un modello di welfare di comunità.

Parlare di Coesione Sociale, a proposito dei nostri interventi, significa riconoscere una cornice di senso nella quale rileggere le iniziative sociali realizzate come veri e propri interventi di sistema e anche come il

presupposto per il raggiungimento degli Obiettivi posti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite in ottica ESG.

## I Progetti

I nostri progetti *Ri - abilita* a Bari, *Progetto Luce* a Napoli, *Golden Links* – Hub Oria e *Coltiviamo speranza per il riscatto della Calabria*, sono un esempio non solo di interventi di cucitura sociale in aree di bisogno e fragilità ma di traduzione in impatto del sistema valoriale di ISP e degli obiettivi di sostenibilità che il Gruppo si è posto.

Queste iniziative hanno come matrice comune quella di essere focalizzate in regioni del Sud Italia e di avere a cuore l'inserimento lavorativo. Ma, come vedremo, ciascuno di loro incide anche su altre dimensioni.

### (RI)ABILITA - Agricoltura Sociale per l'inserimento lavorativo di giovani dell'area penale a Bari

Questo programma di azioni è indirizzato ai giovani sottoposti a misure penali con l'obiettivo di accompagnarli nella riconquista della dignità sociale e culturale attraverso il lavoro, strumento cruciale per migliorare la qualità della vita e restituire una prospettiva al futuro. Il tema dei detenuti e del loro reinserimento lavorativo è materia certamente importante e sensibile: In Italia, al 15 gennaio 2020, erano 375 i minori e giovani adulti detenuti presso i 17 Istituti Penali per Minorenni distribuiti su tutto il territorio nazionale. Un numero che comprende ragazzi fino ai 25 anni, come previsto dalla legge 117 del 2014 che ha esteso da 21 a 25 anni il limite per la permanenza nel circuito penale minorile per quanti abbiano commesso reati da minorenni (fonte: Ministero della Giustizia). Ma oltre gli Istituti di pena, in Italia, i servizi per la giustizia minorile prevedono il ricorso ai Centri di prima Accoglienza e alle Comunità ministeriali e al privato sociale. Presso queste ultime - centinaia in tutto il Paese - erano ospitati, a metà gennaio 2020, 1.104 ragazzi provenienti dall'area penale.

Dall'analisi di questi dati si sviluppa il progetto "(ri) Abilita – Agricoltura sociale per l'inserimento lavorativo di giovani dell'area penale a Bari": un' iniziativa nata dall'incontro tra Intesa Sanpaolo e la cooperativa sociale Semi di Vita, per promuovere opportunità di formazione e di inserimento lavorativo in agricoltura sociale per i giovani detenuti nel Carcere minorile Fornelli di Bari, che ospita circa 150 ragazzi all'anno con un elevato indice di turn over, per i ragazzi che vengono sottoposti a misure alternative alla detenzione presso comunità del territorio e per quelli che abbiano scontato la pena.

Il progetto si pone l'obiettivo di prendere in carico circa 20 giovani, all'interno di tre filoni progettuali:

- il progetto di agricoltura sociale "La Fattoria dei

<sup>3</sup> <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr-replica-del-presidente-draghi-alla-camera-dei-deputati/16732>

Primi”, avviato su un terreno di 26 ettari confiscati alla mafia a Valenzano (BA) e aggiudicato nel 2018 dal Comune alla cooperativa per recupero a uso sociale;

- l’orto sociale del quartiere periferico di Bari Japigia, che Semi di Vita ha avviato nel 2014 realizzando opportunità di rinascita comunitaria in un’area difficile della città;
- Il progetto “Cardoncelleria Fornelli”, supportato dal Ministero della Giustizia che prevede entro il 2021 la realizzazione di una serra di 330 mq per la coltivazione di funghi cardoncelli e di un laboratorio di confezionamento di 70 mq all’interno dell’Istituto Penale per Minorenni L. Fornelli a Bari. I giovani detenuti saranno coinvolti in un programma formativo per l’acquisizione di nozioni teoriche e pratiche in campo agricolo, economico e in gestione aziendale.

I ragazzi coinvolti nelle esperienze di (ri) Abilita apprendono le basi per un mestiere del futuro e trovano concrete occasioni per un pieno reinserimento nella Comunità.

## Progetto Luce a Napoli

Il “Progetto LUCE” coniuga due aspetti rilevanti per una crescita sostenibile e inclusiva: la riqualificazione di beni in aree marginalizzate, come il Rione Sanità di Napoli, e l’offerta di formazione a giovani fragili, affinché possano trovare nuove opportunità occupazionali legate al mondo dell’arte e del turismo. I luoghi rigenerati diventano così veicolo di riscatto e occupazione, coinvolgendo persone - spesso in difficoltà - che partecipano attivamente alla riqualificazione del proprio territorio.

Da alcuni anni, infatti, il Rione Sanità è oggetto di una complessa opera di rilancio e riqualificazione, che lo ha convertito a meta turistica di richiamo internazionale. Un percorso di trasformazione “dal basso” attivato dai giovani delle associazioni e delle cooperative del territorio. Il “Progetto LUCE” ha l’obiettivo di prendere in carico il futuro dei ragazzi del Rione - dai 16 ai 20 anni - offrendo loro opportunità formative e lavorative in campo artistico. Nello specifico, l’iniziativa prevede la realizzazione di:

- workshop artistici rivolti a 30 ragazzi presso gli spazi della Chiesa di Santa Maria Maddalena, situata nel quartiere dei “Cristallini”, con laboratori teorici e pratici condotti da artisti e testimoni in ambiti quali pittura, cinematografia, fotografia e conoscenza del territorio. Al termine del percorso formativo, i ragazzi coinvolti affrescheranno la chiesa e i vicoli del quartiere dei Cristallini insieme a muralisti di fama internazionale;

- due nuovi infopoint presso la Chiesa di Sant’Aspreno ai Crociferi, che sarà fruibile 7 giorni su 7 dando ai visitatori l’opportunità di accedere all’atelier dell’artista contemporaneo Jago, e presso la Basilica di San Severo fuori le Mura, che ospita da dicembre 2020 l’opera “Il Figlio Velato”.

L’intervento è realizzato in co-progettazione dalla Fondazione di Comunità San Gennaro e dalla Banca, che mette a disposizione il know how specialistico maturato dal Gruppo in ambito sociale e culturale, e vede anche il sostegno di Fondazione CON IL SUD.

Per le sue caratteristiche, l’iniziativa interviene inoltre su importanti nodi strutturali del PNRR quali la coesione sociale e il contrasto alle disuguaglianze; l’inserimento lavorativo di giovani fragili; la rigenerazione di beni urbani in contesti marginalizzati, la valorizzazione del contributo del Terzo Settore; lo sviluppo del Mezzogiorno.

## Golden Links – Hub Oria

Partito nel 2018 a Torino, il progetto *Golden Links: i legami sono oro* ha raggiunto un’ampia capillarità territoriale e un’estensione nazionale. Oramai alla sua quarta edizione, Golden Links conferma la sua natura di progetto multisistemico con il rinnovato impegno di Intesa Sanpaolo al fianco di grandi imprese, Caritas Italiana, Caritas diocesane e organizzazioni non profit appartenenti alla rete Caritas. Il progetto nasce come forma di economia circolare con l’obiettivo di raccogliere la produzione in eccesso di grandi nomi dell’industria italiana dell’abbigliamento, per poi distribuire i singoli capi, attraverso una rete di valore che coinvolge enti caritativi.

Il progetto, sin dalla sua nascita, affida la lavorazione di beni ad alcuni detenuti nella Casa Circondariale di Vicenza e a donne in condizioni di fragilità assistite dalla rete Caritas, mettendo al centro l’inclusione sociale e potenziando i processi di inserimento lavorativo di persone in difficoltà. Solo per dare una dimensione, nel 2020, sono state decine le persone fragili occupate nella Filiera Golden Links. La distribuzione dei capi ai beneficiari vede il coinvolgimento, oltre delle organizzazioni non profit assistenziali della rete Caritas, anche degli Empori solidali diffusi su tutto il territorio nazionale.

Il progetto promuove la creazione di Hub territoriali – come nel caso di Oria - intesi come reti locali costituite da aziende clienti della Banca, magazzini di stoccaggio, luoghi di lavorazione e persone in condizione di fragilità a cui offrire i Beni.

Gli Hub territoriali sono parte integrante della metodologia di infrastrutturazione dei territori attraverso la realizzazione di luoghi in cui la relazione tra mondo profit e mondo sociale diventa più prossima:

i canali di raccolta, lavorazione e distribuzione risultano più efficaci ed inclusivi. Grazie al progetto, è stato ancora una volta possibile creare una rete di solidarietà virtuosa in grado di contribuire allo sviluppo di azioni a contrasto della povertà attivando, inoltre, processi economici sostenibili che facciano leva sul riuso.

## **Coltiviamo speranza per il riscatto della Calabria**

Il progetto si inserisce in un contesto economico fortemente svantaggiato. Il Rapporto annuale sull'economia della Calabria pubblicato da Banca d'Italia a giugno 2020 evidenzia come la crisi determinata dalla pandemia di Covid-19 abbia colpito un'economia calabrese già in fase di stagnazione. Dalla seconda Relazione semestrale del 2019 della DIA (Direzione Investigativa Antimafia) emerge che la Calabria è la regione "in cui il peso dell'economia sommersa e illegale è massimo". L'ultimo Rapporto Istat sulla povertà in Italia nel 2019 indica la Calabria come seconda regione del Paese per incidenza della povertà relativa (23,4%), dopo la Sicilia (24,3%).

La Banca ha deciso di intervenire al fianco di GOEL Società Cooperativa Sociale, una realtà non profit etica radicata sul territorio, con l'obiettivo di potenziare il sistema di accoglienza di minori e giovani in stato di fragilità, sostenere start up etiche e innovative e facilitare l'avvio di attività produttive inclusive e sostenibili che prevedono l'inserimento lavorativo di persone fragili e l'adozione di un modello di economia circolare basato sul recupero degli scarti della filiera agroalimentare. Il progetto facilita la realizzazione di nuovo modello di sviluppo economico e sociale in Calabria e, in particolare, nelle aree della Locride, della Piana di Gioia Tauro e del Lametino, realizzando una maggiore inclusione nel territorio in cui GOEL opera. L'intervento mira a realizzare l'operazione di sistema avviata e sostenuta da GOEL, generando valore comunitario, sostenendo processi di economia circolare e di sostenibilità ambientale, creando occasioni di occupazione stabile per persone in condizione di svantaggio sociale ed economico.

Tutti gli interventi citati vanno nella direzione auspicata dal CEO Carlo Messina: *"Dobbiamo rafforzare la coesione sociale del Paese, credo sia una necessità assoluta, come lo è tentare di risolvere l'elevata disoccupazione giovanile, un problema strettamente connesso alla povertà"*<sup>4</sup>

## **Conclusioni**

In conclusione, credo che il Mezzogiorno per i prossimi anni, visti i fondi messi in campo, avrà un'occasione di rilancio senza precedenti. Se tra sette anni l'economia delle regioni del Sud non riuscirà a decollare per allinearsi ai ritmi di crescita del resto del Paese e più vicina alla media europea, non dipenderà dalle risorse a disposizione. Le sette regioni italiane che secondo i criteri europei sono classificate come meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) avranno a disposizione circa 210 miliardi di euro di risorse pubbliche per oltre due terzi finanziati dall'Unione europea attraverso il Recovery Plan, i fondi strutturali 2021-2027, compresi quelli destinati allo sviluppo rurale (Fesr) oltre che il Fondo sociale (Fse) e il Fondo per lo sviluppo regionale (Fesr).

La differenza sarà nella progettazione, e per quanto riguarda quella sociale, ISP è pronta a fare la sua parte continuando ad affiancare e ad accompagnare territori e comunità.

**Elena Jacobs**  
**Responsabile Valorizzazione del Sociale e Relazioni**  
**con le Università di**  
**Intesa Sanpaolo**

<sup>4</sup> <https://group.intesasanpaolo.com/it/sala-stampa/news/il-mondo-di-intesa-sanpaolo/2020/carlo-messina-intervista-il-messaggero-ripresa>

# Dante e l'Economia Civile.

## Dal Medioevo all'era del Covid-19: una breve storia dell'usura

Cristina Montesi

### Introduzione

In occasione delle celebrazioni dei 700 anni dalla morte di Dante Alighieri (1265-1321)<sup>1</sup> la lezione, anche economica, che si può desumere dalla Divina Commedia, rimane tuttora valida specialmente a seguito dell'evento pandemico che ha riaccutizzato alcuni vizi capitali, a sfondo economico, che vengono severamente condannati in alcuni Canti dell'Inferno dantesco. Tra questi vizi rientra *in primis* il peccato dell'usura, di cui viene spiegata da Virgilio a Dante nel Canto XI dell'Inferno la natura ed il motivo della sua severa condanna.

L'incontro personale di Dante con gli usurai avviene nel settimo cerchio dell'Inferno (nel Canto XVII). La condanna dell'usura da parte di Dante rimane inappellabile non riuscendo il sommo poeta ad accettare, data la sua mentalità ancorata al mondo cavalleresco, il veloce e profondo mutamento economico e sociale in atto Firenze, uno sconvolgimento nell'ambito del quale l'attività creditizia era un "male necessario" in quanto indispensabile allo sviluppo dei nuovi commerci per terra e per mare<sup>2</sup>. Il declino del feudalesimo, il miglioramento delle tecniche agricole e produttive<sup>3</sup> e

l'avvento dell'economia mercantile, che aveva sempre più bisogno dell'attività creditizia e dell'attività di cambio delle valute data la moltiplicazione delle monete, aveva reso la città di Firenze uno dei centri più ricchi dell'Europa. Firenze viveva la sua *golden age* grazie alla crescita della popolazione<sup>4</sup>, alla creazione di istituzioni per facilitare le transazioni<sup>5</sup>, alla intensificazione degli scambi commerciali anche internazionali, all'innalzamento del tenore di vita, all'esplosione del lusso, al miglioramento della qualità dei prodotti e dei servizi (chiese, ospedali, scuole), alla maggiore sensibilità per il decoro urbano, alla mobilità sociale, alla comparsa di germi di democrazia<sup>6</sup>, anche se questi cambiamenti avevano anche dato luogo a traumatici scossoni nei valori e negli assetti della società del tempo ed a numerose contraddizioni<sup>7</sup>. Le caratteristiche positive del sistema economico fiorentino, che Dante non riesce ad intravedere, conferivano all'economia della città toscana connotati assai diversi dall'economia

p.62. I settori dell'economia che ricevono al tempo più impulso dalle innovazioni delle tecniche produttive sono: il commercio internazionale (soprattutto di derrate alimentari, spezie, prodotti tessili e di abbigliamento); il comparto tessile; il comparto dell'edilizia. Cipolla (1980), p.207.

<sup>4</sup> Questa crescita dei residenti nella città Firenze si inseriva nel trend, sempre in aumento, della popolazione dell'Europa occidentale che passerà dai 12 milioni di abitanti della fine del primo millennio ai 45-50 milioni dell'ultimo decennio del Trecento. Questo aumento demografico era peraltro dovuto ad un incremento naturale della popolazione e non a movimenti migratori. Cameron (1989), p.55.

<sup>5</sup> Cameron (1989), p.44.

<sup>6</sup> "Firenze arriva all'appuntamento con questa ascesa [economica] con il bagaglio di un cambiamento istituzionale – che gli storici chiamano "rivoluzioni di popolo" – che ha permesso al ceto mercantile di accedere ai posti di governo, con l'indispensabile alleanza di una parte del funzionariato pubblico, in particolare dei notai, specialisti della documentazione". Montefusco (2017), p.15. Vedi anche Montesi (2016b), pp.27-28 e Montesi (2020b), pp.104-107.

<sup>7</sup> "Se la città ci si presenta come uno dei fronti più avanzati della rivoluzione commerciale, del ricambio sociale e delle affermazioni dei nuovi ceti borghesi, va aggiunto che di questi mutamenti essa mostrava anche tutte le contraddizioni, a cominciare da una forte stratificazione delle ricchezze, per finire a una larghissima presenza di lavoro salariato e di una fascia di popolazione fluttuante e miserabile a fianco di una solida componente di artigiani e di bottegai". Cherubini (1989), p.4 (corsivo mio).

<sup>1</sup> Il Comitato di Terni della Società Dante Alighieri per le celebrazioni dantesche del 2021 ha realizzato 13 webinar denominati "L'Intervallo della Dante 15 minuti con.." consistenti in brevi incontri periodici, di taglio interdisciplinare, con esperti, a cui il cammeo su "Dante e l'Economia Civile", realizzato da Cristina Montesi il 15 gennaio 2021, ha concorso mediante una critica della severa condanna dantesca del peccato dell'usura effettuata attraverso la chiave di lettura dell'Economia Civile. Per visionare gli incontri si rinvia al sito dell'Associazione Società Dante Alighieri di Terni <https://www.dantealighieriterni.it>.

<sup>2</sup> Musarra (2021).

<sup>3</sup> I notevoli miglioramenti delle tecniche produttive non si traducono tuttavia in una vera e propria produzione di tipo "industriale", ma soltanto in un consistente aumento della produttività agricola ed artigianale. "La terra, meglio coltivata, rendeva di più. Macchine (aratro a ruote ed a versoio, telaio, mulino); utensili (erpice, vomere di ferro); tecniche (modi di lavorare e curare la vigna; sistema ad eccentrico, che trasforma il moto continuo in moto alternato; nascita, a fianco dei numeri simbolici, di un'aritmetica che diede origine, secondo Alexander Murray, a una vera maniera di contare verso il 1200: tutto ciò non si chiamava progresso (per questo bisognerà aspettare il XVIII secolo), ma era sentito come una crescita". Le Goff (2003),

mercantile di altre città dell'Europa del Nord, in cui le regole della concorrenza erano più spietate e l'attività economica non era mitigata dai principi, dalle regole e dalle istituzioni dell'Economia Civile in vigore a Firenze.

Ad ogni modo la condanna di Dante dell'usura torna di attualità per due motivazioni.

Il primo motivo è che l'usura si lega alla ricerca *passiva* del piacere in una sostanza morta, ovvero nel denaro, nello "sterco del diavolo" (ricerca *passiva* perché l'usura consisteva, secondo la concezione prevalente all'epoca di Dante, nella *pigra* attesa della corresponsione dell'interesse su di un prestito di denaro, attesa che contravveniva al comando biblico, dato al genere umano, di lavorare al fine di poter ristabilire, con l'operosità, l'originaria amicizia con Dio che si era infranta dopo la cacciata di Adamo ed Eva dal Giardino dell'Eden)<sup>8</sup>. La dissociazione tra guadagno di ricchezza e lavoro, tipica dell'usura, è anche una delle caratteristiche del capitalismo finanziario speculativo contemporaneo. Ma l'usura si intreccia anche ad un amore eccessivo e poliforme per la ricchezza. Questo amore può consistere da un lato nella idolatria del denaro già accumulato, con un timore esagerato di diminuirlo, ovvero nell'*avarizia* che, secondo San Tommaso, è il vizio capitale alle radici dell'usura. L'avarizia considera il denaro come un fine in sé e non come un mezzo da impiegare per la crescita economica, sociale, culturale, morale di un individuo e della comunità a cui egli appartiene<sup>9</sup>. Dall'altro lato l'amore disordinato per la ricchezza può assumere le vesti del desiderio di accrescere la ricchezza anche arrivando ad utilizzare in modo spregiudicato mezzi ingiusti, ovvero può sfociare nell'*avidità*. Il neoliberismo ha recentemente riportato l'*avidità* alle luci della ribalta, nel momento in cui il *free market* è stato rimpiazzato dal *greed market*. L'avidità è stata alla base del comportamento irresponsabile ed ingannevole di tanti operatori economici che ha scatenato, insieme ad altri fattori, la grande crisi economico-finanziaria del 2008<sup>10</sup>.

Il secondo motivo dell'attualità della condanna di Dante dell'usura risiede nel fatto che, a causa della crisi pandemica, i ripetuti *lock-down* delle attività industriali, commerciali, artigiane, di servizi, i ritardi degli aiuti erogati dalla Stato e la loro inadeguatezza, l'esistenza nel nostro paese di molte attività di economia sommersa che, rientrando nella *shadow economy*, non hanno potuto beneficiare di alcuna forma di Welfare State, hanno spinto molti imprenditori formali ed informali, specialmente al Sud d'Italia, a cadere vittime degli usurai<sup>11</sup>. Il rischio di una recrudescenza

<sup>8</sup> Le Goff (2010), pp.77-85.

<sup>9</sup> Gli "avari" che detengono il denaro in maniera immobile e improduttiva arrestano infatti con la loro tesaurizzazione la circolazione della moneta nel circuito economico. Zamagni (2009). Vedi anche Simmel (2019).

<sup>10</sup> Montesi (2010).

<sup>11</sup> Il Presidente del Consiglio Mari Draghi, nel dibattito al Senato sulla fiducia al Governo del 17 febbraio 2021, ha sottolineato che «Senza legalità e sicurezza non può esserci crescita. In questa

dell'usura ai tempi del Covid-19 richiede una rinnovata attenzione scientifica al fenomeno ed il rafforzamento di quell'insieme di politiche (di prevenzione, contrasto, solidarietà, educazione alla legalità ed al risparmio) che sono necessarie per combatterlo.

## La topografia morale del Basso Inferno dantesco

Nel Canto XI dell'Inferno Dante e Virgilio arrivano sul ciglio di un ripido burrone, dove sono costretti a fare una sosta per abituare il loro olfatto al puzzo terribile che sale dall'abisso profondo del VII Cerchio. Virgilio approfitta della pausa per fornire a Dante una spiegazione sulla struttura del Basso Inferno (Inferno, Canto XI vv. 1-66) che dovranno di lì a poco visitare. A tal proposito Virgilio illustra a Dante chi sono i dannati del VII, VIII, IX Cerchio e perché sono colà stipati. Poi Virgilio, interrogato da Dante sul motivo per cui non tutti i peccatori sono rinchiusi nelle zone dell'Inferno che sono poste oltre la cinta muraria della città infuocata di Dite, dopo aver rimproverato Dante di non aver riflettuto a sufficienza in materia, coglie l'occasione per riepilogare i criteri generali sui cui è stata organizzata la struttura del "doloroso regno" nel suo insieme (Inferno, Canto XI, vv. 67-90). Infine Virgilio, interpellato ancora una volta da Dante, soddisfa la curiosità di quest'ultimo su di un peccato particolare punito nel terzo girone del VII Cerchio, quello dell'*usura* (Inferno, Canto XI, vv. 94-111).

Nel Canto XI dell'Inferno, un Canto meno conosciuto e celebrato di altri, Virgilio traccia una sorta di topografia morale dell'Inferno. Il Canto XI contiene infatti una disincantata quanto amara riflessione sulla natura umana, sulla scia di quella sviluppata da Aristotele nella sua Etica, il quale, come ricorda Virgilio a Dante, divideva i vizi in tre specie: quelli dettati da *incontinenza*, quelli indotti da *malizia*, quelli mossi da *bestialità dissennata* (Inferno, Canto XI, vv. 82-83), ritenendo i vizi guidati dagli "eccessi" meno gravi degli altri.

Si noti che, con l'eccezione degli eretici, i dannati incontrati fino a questo momento da Virgilio e Dante nel loro viaggio sono stati tutti degli "incontinenti", ovvero degli individui che non sono riusciti a governare, con la Ragione, i loro desideri smisurati (si tratta dei lussuriosi, dei golosi, degli avari e dei prodighi) oppure sono stati degli individui che hanno deliberatamente rinunciato ad esercitare un certo grado di autocontrollo nel loro modo di comportarsi (è questo il caso degli iracondi)<sup>12</sup>.

stagione di ricostruzione esiste un rischio specifico: le infiltrazioni della criminalità nell'economia a seguito della crisi di liquidità che sta interessando molti settori, tra cui in particolare gli esercizi commerciali e il settore turistico alberghiero».

<sup>12</sup> Alla classificazione dei peccatori formulata da Virgilio nel canto XI in base alle tre categorie aristoteliche (*incontinenza*, *malizia*, *bestialità dissennata*) non si possono tuttavia ricondurre gli ignavi, le anime del Limbo e soprattutto gli eretici. L'eresia sembra appartenere ad una categoria a sé stante di peccato o,

Dal VII Cerchio in poi dell'Inferno si trovano invece i colpevoli di "malizia", ovvero tutti coloro che, a differenza degli "incontinenti" o degli "iracondi", sono riusciti a dominare gli istinti con la Ragione, ma hanno poi utilizzato la Ragione contro lo scopo per cui Dio stesso l'ha creata.

L'uso deviato della Ragione è più deleterio di quello che scaturisce dalla debolezza della Ragione. L'esito della "malizia" è l'"ingiuria", ovvero un danno provocato a sé stessi o agli altri (Inferno, Canto XI, v. 23).

Il peccato di "malizia" può essere fatto in due modalità: "o con forza o con frode" (Inferno, Canto XI, v. 24).

La malizia agita con l'*inganno*, ovvero agita con la frode, è un peccato più grave di quello che si genera dalla malizia agita con la *violenza*, ovvero agita con la forza<sup>13</sup>.

Per l'uso più lucido e spregiudicato, anche se sempre distorto, che i *fraudolenti* hanno fatto della Ragione, nella architettura dell'Inferno essi sono collocati più in basso rispetto ai *violenti* (i fraudolenti sono situati all'VIII ed al IX Cerchio, ovvero nelle zone infernali più profonde e vicine al centro della Terra ove dimora Lucifero).

I *violenti*, in fondo, conservano qualche recondita traccia di animalità, tipica degli "incontinenti", quindi possono contare su di una parziale giustificazione della loro condotta, fatto questo che attenua lievemente la severità della pena che devono patire confinati nei tre gironi del VII Cerchio dell'Inferno.

Seguono due ulteriori sotto distinzioni, sempre operate da Virgilio, indispensabili per mappare il Basso Inferno.

I "maliziosi" *violenti* vengono classificati in tre categorie: *i violenti contro il prossimo* (i violenti contro il corpo degli altri o contro gli averi degli altri), *i violenti contro se stessi* (i violenti contro la propria carne: i suicidi; oppure i violenti contro i propri averi: chi gioca d'azzardo e sperpera la sua ricchezza), *i violenti contro Dio* (i violenti, nel cuore e a parole, contro Dio come i bestemmiatori; oppure i violenti contro l'ordine naturale creato da Dio: i sodomiti che peccano contro natura e gli usurai che peccano contro l'operosità umana che è lo specchio di quella divina).

I "maliziosi" *fraudolenti* vengono, a loro volta, divisi in due tipologie: *quelli che hanno ingannato delle persone che non necessariamente avrebbero dovuto fidarsi di loro*, violando soltanto il vincolo naturale genericamente esistente tra tutti gli uomini (tra questi peccatori, che si distribuiscono in dieci bolge, cito, per il loro legame più stretto con l'economia, i simoniaci, i barattieri, i ladri, i falsari di metalli ed i falsari di monete) e *quelli che invece hanno ingannato persone che confidavano ciecamente in loro* (tra questi peccatori rientrano i traditori dei parenti,

secondo altre interpretazioni, potrebbe sempre ascriversi alla *matta bestialitate*.

<sup>13</sup> La frode è la colpa somma perché perversione essenziale del Vero, che è al tempo stesso anche la Via e la Vita. Gv. 14, 1-12.

i traditori della patria, i traditori degli ospiti, i traditori dei loro benefattori).

## Il perché della condanna dell'usura nella Divina Commedia

Esaurita la dissertazione di Virgilio sulla struttura dell'Inferno, Dante chiede alla sua autorevole guida di spiegargli perché l'usura vada contro la bontà divina (Inferno, Canto XI, vv. 94-115).

Virgilio spiega che, secondo la filosofia aristotelica, la natura nasce dalla mente di Dio e dal Suo *lavoro* e se si esamina il libro della Fisica di Aristotele si scopre che *l'operosità umana cerca di imitare quella di Dio*, proprio come fa il discepolo col maestro. Virgilio ricorda anche che, secondo il libro della Genesi<sup>14</sup>, *è il lavoro che deve fornire i mezzi di sostentamento all'uomo* (Inferno, Canto XI, vv. 106-108). L'usuraio segue invece un'altra strada per arricchirsi: *quella meno faticosa del prestito del denaro ad interesse*. In tal modo l'usuraio disprezza sia l'Arte divina che ha creato il mondo sia il lavoro umano che imita l'operosità di Dio trasformando il mondo, riponendo la speranza in altro (Inferno, Canto XI, vv. 109-111).

L'usuraio viola l'ordine naturale non solo per la sua oziosità (ricercando un *guadagno scollegato dal lavoro*), ma anche perché il suo guadagno si sostanzia nella attesa *passiva* della maturazione *nel tempo* dell'interesse sul capitale prestato. L'usuraio si appropria del tempo, quando il tempo appartiene soltanto a Dio<sup>15</sup>. L'usuraio compie una forzatura ulteriore dell'ordine naturale: volendo generare denaro dal denaro, intende rendere fertile il denaro che, per sua essenza, è sterile, essendo soltanto uno strumento per misurare il valore delle cose<sup>16</sup>.

Va inoltre osservato che il peccato dell'usura è collegato a quello dell'avarizia, anche se è più grave di quello dell'avarizia, essendo l'usura un peccato di malizia violenta (più specificatamente di violenza contro Dio) e non di incontinenza. Per questo motivo gli usurai sono situati nel terzo girone del VII Cerchio dell'Inferno, mentre gli avari sostano nel IV cerchio.

<sup>14</sup> Si fa riferimento all'ingiunzione di Dio fatta ad Adamo ed Eva al momento della cacciata dal paradiso terrestre, vedi *Gen.*, 3, 17 ("dalla terra ricaverai con grandi fatiche il nutrimento per tutti i giorni della tua vita"), un comando che non consiste solo in una punizione per la loro trasgressione, ma anche nell'attribuzione al genere umano di un potenziale creativo e trasformativo del mondo.

<sup>15</sup> Sulla diversa concezione del tempo della Chiesa e del tempo del mercante vedi Le Goff (2000), pp.3-23.

<sup>16</sup> Nel sistema etico dantesco l'usura la sodomia, ovvero Sodomia e Caorsa (Inferno, Canto XI, v.50), sono associate tra loro perché entrambe hanno la sterilità come comune denominatore.

## L'incontro all'Inferno di Dante con gli usurai

Dopo questo chiarimento tra Dante e Virgilio sul peccato dell'usura, l'incontro reale, seppur fugace, tra Dante e gli usurai viene sviluppato nel Canto XVII dell'Inferno a completamento della visita al mondo dei violenti e nel momento di passaggio dal mondo dei violenti a quello dei fraudolenti (Inferno, Canto XVII, vv. 43-78). Il loro peccato di violenza è infatti molto vicino alla frode. L'usuraio è violento contro Dio perché viola la natura e l'arte, ma allo stesso tempo è ingannatore perché finge di vendere una speranza (il prestito ad interesse) quando invece finisce per rovinare chi si è rivolto a lui. Inoltre gli usurai nascondono dei tratti di "fraudolenza" perché hanno mistificato in vita il significato dell'attività lavorativa.

Questo spiega perché essi siano relegati nel terzo girone del VII Cerchio dell'Inferno (quello che è al confine con Malebolge) e perché essi compaiano nel racconto dopo l'arrivo di Gerione, che è l'emblema della frode (la "sozza immagine di froda", Inferno, Canto XVII, v. 7)<sup>17</sup>.

Dante si reca da solo<sup>18</sup> al limite estremo del VII Cerchio dove scorge sul ciglio del burrone i volti degli usurai, una schiera di "gente mesta" (Inferno, Canto XVII, v.45), senza però riconoscerne di persona qualcuno (Inferno, Canto

XVII, v. 54)<sup>19</sup>. Essi sono costretti a stare seduti<sup>20</sup> (come facevano quando erano ancora in vita ai loro banchi di prestatori) su di una distesa di sabbia arroventata sotto una pioggia di fiammelle<sup>21</sup> e portano al collo una borsa (simbolo della loro ex-professione) che ha un certo colore e che ha impresso un certo stemma (quello del loro casato)<sup>22</sup>. Gli usurai non possono distogliere lo sguardo dalla borsa, ma sembrano appagati da questa ipnotizzante visione. Dai loro occhi escono lacrime di dolore ed essi cercano disperatamente di ripararsi con le mani<sup>23</sup> ora dalle fiamme ora dalla sabbia che scotta, come fanno con il muso o con le zampe i cani quando d'estate sono morsi da pulci, mosche o tafani (Inferno, Canto XVII, vv. 49-51). Dante chiude la descrizione degli usurai con un altro paragone animalesco riferito a Reginaldo degli Scrovegni che, nel congedarsi da lui, "di fuor trasse la lingua, come bue che 'l naso lecchi" (Inferno, Canto XVII, vv. 74-75), proprio per sottolineare che la loro condizione umana si è ormai degradata a livello bestiale<sup>24</sup>.

La descrizione delle borse fatta da Dante mette in risalto tutte le loro diverse e sgargianti tonalità<sup>25</sup>. Il leone azzurro in campo giallo è il simbolo della famiglia Gianfigliuzzi di Firenze<sup>26</sup>; l'oca bianca in campo rosso è il

<sup>17</sup> Gerione è "il mostro-serpente con testa di umano e velenosissima coda di scorpione che appare a un tratto dal buco nero, profondo crepaccio che rompe il centro del cerchio e immette nell'area inferiore. Tale guardiano infernale rappresenta un emblema della tendenza sbagliata del nostro pensiero diretto all'inganno degli altri per sete di lucro o di potere". Balducci (2016), p.148. Gerione è simbolicamente anche la metafora del tumultuoso sviluppo dei nuovi commerci per terra e per mare: "descritto infatti come una bestia da cavalcare (v. 80) e come un vascello (la «navicella» del v. 100, oppure i «burchi» della figurazione iniziale, al v. 19), inoltre il petto e la sua schiena sono dipinti di «nodi e di rotelle» a ricordare le merci di scambio fra le più preziose, cioè i favolosi tappeti di oriente (vv. 14-18) e, in questo senso, nel suo ritratto così non poteva mancare un'allusione anche ai castori (vv. 19-24), a quelle rare mercatanzie dei commerci del Nord Europa, le cui pellicce a quel tempo segnavano i bordi e i collari dei vari mantelli fra i più pregiati e ricercati". Balducci (2016), p.150. Gerione viene pure assimilato al falcone (Inferno, Canto XVII, v. 127). Cacciare con i falchi, uno sport di origine islamica diffuso attraverso il famoso trattato *De arte venandi cum avibus* scritto da Federico II, era una moda assai dispendiosa. Il collegamento con gli usurai è dovuto al fatto che tale tipologia di caccia era appannaggio dei ricchi e consisteva nel procacciarsi cibo senza sforzo da parte dell'uomo così come gli usurai guadagnavano denaro senza lavorare.

<sup>18</sup> Virgilio non vuole avere un contatto diretto con gli usurai e manda Dante da solo ad incontrarli, quasi per dovere d'ufficio: "Acciò che tutta piena esperienza d'esto giron porti" (Inferno, Canto XVII, vv. 37-38), dicendogli pure di sbrigarsi: "Li tuoi ragionamenti sian là corti" (Inferno, Canto XVII, v. 40). Questo disinteresse completo di Virgilio nei confronti degli usurai probabilmente è la prova della convinzione di Dante che il mondo antico (simboleggiato da Virgilio) non sia stato interessato dal fenomeno dell'usura come la sua epoca.

<sup>19</sup> Dante dice infatti degli usurai che: "non ne conobbi alcun" (Inferno, Canto XVII, v. 54). Si tratta dello stesso anonimato che, non a caso, viene riservato da Dante anche agli *avari* dell'Inferno, perché entrambi i peccati (usura ed avarizia) sono legati al denaro e sono interdipendenti, rinforzandosi vicendevolmente e perché si tratta di due peccati *collettivi* che hanno ormai contaminato l'intera città di Firenze.

<sup>20</sup> Lo stare seduti ribadisce il disprezzo che gli usurai hanno avuto, durante la loro esistenza terrena, per la vita attiva.

<sup>21</sup> La pioggia di fuoco è un simbolo di sterilità poiché essa, nel cadere, non è feconda, ma brucia il terreno, come è sterile il denaro secondo la visione tomistica.

<sup>22</sup> L'usuraio è dunque l'"uomo con la borsa" secondo una consolidata, e tutt'altro che lusinghiera, tradizione iconografica medievale. Le Goff (2010), p.80; Milani (2013). La borsa era anche il simbolo dell'avarizia. Balducci (2016). L'usuraio è spesso raffigurato, ricorrendo a metafore tratte dal mondo animale, anche come un leone che sbrana la preda, come una perfida volpe, come un lupo ladro e famelico, come un ragno.

<sup>23</sup> Per la legge dantesca del contrappasso le mani degli usurai, che sono rimaste così inerti in vita, sono condannate per l'eternità ad agitarsi in una vana difesa dalle fiamme che piovono su di loro ("ne' quali 'l doloroso foco casca", Inferno, Canto XVII, v.53).

<sup>24</sup> L'uso del verbo *pascere*, che è tipico del mondo animale, utilizzato da Dante in merito al tipo di sguardo, con una connotazione negativa d'ingordigia, che gli usurai rivolgono alle loro borse, ribadisce la metamorfosi animalesca subita da essi nell'Inferno ("e quindi par che 'l loro occhio si pasca", Inferno, Canto XVII, v.57).

<sup>25</sup> Dal punto di vista cromatico il XVII è un Canto coloratissimo rispetto alle atmosfere buie e livide che permeano altri Canti della Divina Commedia non soltanto per i vividi colori delle borse degli usurai, ma anche per la descrizione altrettanto variopinta di Gerione che avviene all'inizio dello stesso Canto (Inferno, Canto XVII, vv. 14-18). Inoltre il colore l'azzurro che, in quanto "celeste", sarebbe simbolicamente incompatibile con l'Inferno, riecheggia due volte nel Canto XVII (Inferno, Canto XVII, v. 59 e v. 64).

<sup>26</sup> Probabilmente si tratta di Castello Gianfigliuzzi, che operava in

simbolo della famiglia degli Obriachi sempre di Firenze; la scrofa azzurra in campo bianco è il simbolo degli Scrovegni di Padova. Dante viene apostrofato proprio da Reginaldo degli Scrovegni<sup>27</sup> che gli preannuncia l'arrivo di un suo concittadino padovano (Vitaliano del Dente) e la venuta del *cavaliere* fiorentino Gianni Buiamonte, che recherà sulla sua borsa uno stemma con tre caproni<sup>28</sup>. Dalla rassegna degli stemmi dinastici traspare ancora una volta un'animalizzazione degli usurai. Reginaldo degli Scrovegni chiude bruscamente il dialogo con Dante storcendo la bocca e facendogli la linguaccia. Con questo gesto irriverente Reginaldo manifesta tutto il suo disgusto per i fiorentini da cui è, in misura preponderante, circondato nel presente, ma da cui sarà attorniato anche in prospettiva.

L'incontro di Dante con gli usurai ribadisce la decadenza morale in atto a Firenze, città da cui era stato esiliato, nonché testimonia come l'esercizio della pratica dell'usura fosse stato ormai abbracciato perfino dall'alta nobiltà e/o addirittura da pubblici ufficiali.

## La condanna dell'usura da parte della Chiesa

La condanna di qualsiasi prestito che prevedesse il pagamento di un interesse (a prescindere dall'entità del tasso di interesse applicato, facendo così impropriamente coincidere "prestito ad interesse" ed "usura") resta senza dubbio l'orizzonte normativo dell'intero Medioevo, anche se con diversi gradi di tollerabilità a seconda dei periodi storici in cui esso può essere schematicamente suddiviso<sup>29</sup>.

Nell'Alto Medioevo la Chiesa cristiana condannava esplicitamente chi semplicemente ricavava denaro da altro denaro e non lo otteneva invece da un lavoro duro

Toscana, in Provenza e nel Delfinato.

<sup>27</sup> Reginaldo degli Scrovegni fu un usuraio così noto che il figlio Enrico, il quale aveva comunque continuato la professione paterna, fece erigere la famosa cappella degli Scrovegni affrescata da Giotto dal 1303 al 1305 come offerta alla Madonna per il perdono dei peccati di suo padre. Secondo l'ipotesi di Chiara Frugoni le motivazioni alla base della edificazione della cappella, desunte dal testamento di Enrico, sono state diverse da quelle riportate dalla tradizione. Enrico Scrovegni, che era ricchissimo e non era affatto pentito di esserlo, finanzia la costruzione della cappella e la realizzazione dei suoi affreschi come una maestosa autorappresentazione in cui si autoassolve e come una celebrazione del suo potere economico. Egli vuole inoltre essere ricordato dai posteri facendo dono della cappella alla comunità padovana agli occhi della quale voleva apparire come un mecenate. Frugoni (2008). Si noti che nel dipingere la stupenda volta stellata della cappella degli Scrovegni sono stati impiegati da Giotto i lapislazzuli, pietre dure di quel colore azzurro che viene più volte richiamato nel Canto XVII dell'Inferno, che per i mercanti del tempo erano addirittura più preziose dell'oro. Frugoni (2017).

<sup>28</sup> Vitaliano del Dente nel 1307 era addirittura il podestà di Padova e Gianni Buiamonte era un usuraio notissimo a Firenze che rivestiva nel 1293 addirittura la carica di gonfaloniere di giustizia.

<sup>29</sup> Nelson (1967); Semeraro (1991).

ed onesto<sup>30</sup>. D'altra parte l'economia "chiusa" e "curtense" dell'Alto Medioevo ruotava principalmente intorno all'agricoltura, essendo l'artigianato e il commercio residuali. Coltivare un terreno non richiedeva ingenti investimenti, quindi non necessitava neanche di elevati finanziamenti<sup>31</sup>. La coltivazione dei terreni si doveva peraltro limitare a garantire la sussistenza in attesa della vita eterna. Fare profitto attraverso il credito al consumo, senza lavorare né faticare, era inconcepibile ed eraseveramente vietato ai Cristiani<sup>32</sup>. Solo gli Ebrei potevano prestare denaro a persone che avessero professato una religione diversa dall'ebraismo.

La proibizione da parte della Chiesa dell'usura si basava sulle Sacre Scritture (sia sull'Antico Testamento<sup>33</sup> che sul Nuovo Testamento<sup>34</sup>), sull'autorità di Aristotele, sull'autorità dei Padri della Chiesa<sup>35</sup>, sulle pronunce dei concili (a partire da quello di Elvira del 300)<sup>36</sup>, sui libri scritti da teologi<sup>37</sup>, sui documenti ecclesiastici, su altri

<sup>30</sup> L'usuraio disconosceva il principio biblico «della fatica delle tue mani ti nutrirai» (Sal 127,2). Il mestiere di guadagnare prestando denaro è stato censurato da tutte le religioni monoteiste. Le regole di condotta ebraiche proibivano l'interesse sui prestiti erogati ai "fratelli" (non universalmente intesi), Gesù aveva scacciato a frustate i mercanti di denaro dal tempio, ma il divieto di ogni forma di usura era previsto anche nell'ambito della legge Coranica, fatto questo che ha ispirato la nascita di un tipo particolare di banca: la banca islamica. Montesi (2017). Leggendo alcuni versetti del Corano (IX, 34-35) si nota che la pena prevista per gli usurai è di fatto la medesima di quella descritta da Dante nella Divina Commedia.

<sup>31</sup> In un'economia in cui la circolazione della moneta era scarsa, sono paradossalmente i monasteri a fornire, fino al secolo XII, la parte minimale del credito che era necessaria al sistema economico. I monasteri facevano di solito ricorso al *mort-gage*, ovvero al prestito garantito da un immobile, di cui il finanziatore percepiva i redditi. Violante (1980), pp.381-402. Nel Paradiso Dante fa stigmatizzare da San Benedetto i Benedettini degeneri caduti nel peccato dell'usura: "Ma grave usura tanto non si tolte contra 'l piacer di Dio, quanto quel frutto che fa il cor de' monaci sì folle" (Paradiso, Canto XXII, vv.79-81).

<sup>32</sup> Nell'Alto Medioevo lo stato che induceva a ricorrere ad un prestito era, quasi sempre, una condizione di emergenza che spingeva alla ricerca di liquidità monetaria per far fronte alle spese correnti. È dunque palese come, in tali circostanze, risultasse facile per il prestatore trarre un vantaggio dallo stato di bisogno in cui versava il richiedente. Di qui la necessità morale di tutelare i più deboli.

<sup>33</sup> Una serie di passi dell'Antico Testamento vietava il mutuo con interessi tra gli Ebrei, consentendo però agli Ebrei di prestare agli stranieri (*Esodo*, 22, 24; *Levitico* 25, 35-37; *Deuteronomio*, 23, 20-21; *Salmo* XV; *Ezechiele* 18,13).

<sup>34</sup> Vedi ad esempio il Vangelo di Matteo (6, 24) ed il Vangelo di Luca (6, 35) e (16, 13).

<sup>35</sup> Bazzichi (2008), pp.32-33; Giacchero (1977).

<sup>36</sup> "I canoni dei primi concili proibiscono l'usura ai chierici (canone 20 del Concilio di Elvira del 300 circa; canone 17 del Concilio di Nicea del 325), e successivamente estendono la proibizione ai laici (Concilio di Clichy, 626)". Le Goff (2003), p.17. La condanna dell'usura venne in seguito ribadita ai Concili Aix (789), III Lateranense (1179), II di Lione (1274), Vienne (1311). La Chiesa continuò a condannare l'usura fino al 1745, quando papa Benedetto XIV riconobbe la liceità degli interessi nell'uso del denaro con l'Enciclica *Vix Pervenit*.

<sup>37</sup> Si ricordano San Bonaventura, San Tommaso d'Aquino, Sant'Anselmo.

documenti<sup>38</sup>. Anche la legislazione civile si muoveva nell'Alto Medioevo nella stessa direzione della Chiesa<sup>39</sup>.

La "rivoluzione mercantile" dell'anno Mille si estrinseca in un aumento dell'estensione e della resa delle coltivazioni grazie alla introduzione di alcune "macchine" e di nuove tecniche di coltivazione, in una crescita e differenziazione delle attività manifatturiere che si avvalgono di innovazioni, nello sviluppo del commercio di spezie, tessili, derrate alimentari, metalli, pellicce e nella affermazione della nuova classe sociale ad esso legata (quella dei mercanti), nell'espandersi delle città europee come centri produttivi e degli scambi (anche con l'organizzazione di fiere), nell'emergere di una "mentalità aritmetica" che inventa le prime forme di contabilità. La fonte della prosperità si svincola dalla proprietà fondiaria per trasferirsi nell'attività artigianale e commerciale. La ricchezza da immobiliare diventa mobiliare ed ha bisogno di accedere a maggior credito. Per tentare di contenere il dilagare, ormai inevitabile, del prestito ad interesse, la Chiesa si ostina a ribadire la proibizione dell'usura in ogni concilio che ha luogo dal 1139 al 1311<sup>40</sup>.

Tutto questo sconvolgimento economico e sociale spinge anche il pensiero teologico, attraverso la filosofia scolastica, a riconcettualizzare la questione del prestito ad interesse distinguendo varie tipologie di mutuo<sup>41</sup>.

Dapprima si iniziò a distinguere tra prestiti ad un "giusto" tasso di interesse e prestiti "usurai", ovvero prestiti a tassi di interesse esorbitanti<sup>42</sup>, particolarmente esecrabili perché manifestazione di avarizia che, nell'innescare processi di impoverimento, danneggiavano tutta la collettività. In base a queste considerazioni solo gli usurai che praticavano usure eccessive avrebbero dovuto essere condannati<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Si trattava dei *manuali dei confessori* e degli *exempla*. Gli *exempla* erano racconti che venivano usati nelle prediche.

<sup>39</sup> Il *mutuum* di epoca romana era un contratto che si concretizzava in un prestito *senza interesse* che doveva rimanere *gratuito*; la speranza era l'attesa di un beneficio che sarebbe stato restituito dal mutuuario nell'orizzonte della *reciprocità*. Nell'Alto Medioevo Carlo Magno proibisce l'usura sia ai chierici che ai laici con l'*Admonitio generalis* di Aquisgrana a partire dal 789. Le Goff (2003), p.17.

<sup>40</sup> Le Goff (2003), p.18 e p.20.

<sup>41</sup> Noonan (1957); Colombo (2008).

<sup>42</sup> La giustizia si concretizzava nella "definizione di un tasso di interesse ragionevole, che raggiungeva livelli del 20% che oggi appaiono comunque elevati". Le Goff (2010), p.91.

<sup>43</sup> "[...] il tasso del 33,5% deve essere divenuto, tra l'anno Mille e il XIII secolo, il massimale autorizzato poiché è quello che i re di Francia Luigi VIII (1223) e San Luigi (1230 e 1234) impongono agli usurai ebrei. I tassi di interesse praticati nelle grandi piazze mercantili italiane nel XIII secolo sono stati spesso anche inferiori. A Venezia, essi oscillavano tra il 5% e l'8%; ma c'erano dei picchi, come si è visto per l'Austria. *Se a Firenze i tassi si mantenevano solitamente tra il 20% ed il 30%*, essi potevano aumentare fino al 40% a Pistoia e Lucca". Le Goff (2003), p.65 (corsivo mio). Alcuni documenti attestano che i tassi sui prestiti concessi tra il 1332 ed il 1337 dalla compagnia di Iacopo Girolami e Tommaso Corbizzi variavano tra il 18% ed il 60%. Goldthwaite (2013), p.289.

Poi si passò a differenziare i prestiti ad interesse a seconda della loro destinazione, se fossero cioè indirizzati a mettere a leva degli investimenti produttivi utili per tutta la comunità o fossero semplicemente destinati ad alimentare i consumi privati.

Solo alla prima categoria di prestiti era lecito che fosse corrisposto un interesse per due motivi: primo perché se il prestito consentiva la nascita o il consolidamento di attività imprenditive rendeva fruttifera la moneta; secondo perché l'interesse doveva servire a remunerare il *rischio* a cui si sottoponeva un capitale concesso per avviare un'attività imprenditiva che sarebbe stata sottoposta ad un *rischio di mercato*<sup>44</sup> ed all'incertezza. L'interesse diventava allora giustificabile sotto diversi profili: perché indennità di una perdita (*damnum emergens*, cioè indennità di un danno inatteso subito per un ritardo nel rimborso o per un mancato rimborso, oppure *lucrum cessans*, indennità di un mancato profitto derivante da un impiego del denaro alternativo al prestito) o perché remunerazione del lavoro stesso del mercante-banchiere<sup>45</sup>.

Questa riabilitazione, parziale e condizionata, dell'attività creditizia da parte del pensiero teologico, unitamente alla speranza dell'usuraio di poter sfuggire all'Inferno grazie all'invenzione alla fine del XII secolo del Purgatorio<sup>46</sup>, si rifletteva in un uso sempre più diffuso del prestito a interesse, incentivato sul versante civile anche dagli statuti comunali che sancivano la liceità dell'applicazione dell'interesse al mutuo e dal ricorso a particolari contratti, a registrazioni contabili che omettevano di specificare gli interessi dovuti sul capitale, a lettere di cambio, a depositi discrezionali, a prestiti su pegno che consentivano di aggirare formalmente i divieti<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> "Questo nuovo rischio è di ordine economico, finanziario, e assume la forma del pericolo di perdere il *capitale* prestato (*periculum sortis*), di non essere rimborsato, sia a causa dell'insolubilità del debitore, sia a causa della sua malafede". Le Goff (2003), p.68.

<sup>45</sup> "In modo meno evidente e soprattutto meno usuale, l'usuraio può lavorare; non tanto nel prestare e recuperare un denaro che, contro natura, sarebbe incessantemente produttivo, anche di notte, ma piuttosto nel procurarsi il denaro che presterà ad usura e nell'uso che farà del denaro usurario -non per una donazione, pratica lodevole ma oziosa, bensì per un'attività effettivamente produttiva". Le Goff (2003), p.67. Todeschini (2002).

<sup>46</sup> L'usuraio in vita poteva ricorrere ad un sistema di riscatto che poteva consentirgli di "tenere insieme la borsa e la vita" consistente nella confessione del suo peccato, nel pentimento, nella penitenza che assumeva la forma della restituzione degli extra guadagni, una restituzione che gli poteva così garantire l'accesso al Purgatorio. Altri strumenti con cui contrattare il favore divino erano la costruzione di cappelle private o le donazioni alle istituzioni assistenziali e religiose. Le Goff (2003), pp.68-7; Goldthwaite (2013), p.797.

<sup>47</sup> Su alcune tipologie di contratti innovativi che dovevano sostituire quello di mutuo vedi Evangelisti (2016). In aggiunta alle molteplici invenzioni introdotte sul versante delle istituzioni economiche per risolvere il problema della necessità di credito, alcune città italiane avevano ideato, a partire dalla seconda metà del XIII secolo, il prestito convenzionato con gli Ebrei, chiamati ad

La significativa crescita economica che si registra alla fine del Duecento, dovuta a diversi fattori, promuove ed allarga i mercati, aumenta la disponibilità e la varietà delle merci, incrementa la varietà delle monete e la loro circolazione ed esige uno sviluppo dell'attività creditizia ancora più spinto.

Questa impellente esigenza di credito da parte degli operatori economici scatena da un lato un conflitto ideologico più aperto ed acceso tra la "cultura clericale" e la "cultura mercantile" e, dall'altro, una discordanza tra la *forma mentis* teologica e le prassi correnti in campo economico<sup>48</sup>. Un corto circuito che traspare dal racconto dantesco, anche se alcuni gruppi professionali (soprattutto i mercanti), le corporazioni, le confraternite cominciano gradualmente a produrre e raffinare, insieme ai frati economisti, ai confessori, ai predicatori, le categorie di una futura razionalità economica occidentale: "La capillarità di questo dialogo e di questa produzione linguistica, concettuale e politica, risalta soprattutto, come ora sottolinea Sylvain Piron, nella relazione che, in Toscana, Linguadoca, Catalogna, vennero intessendo mercanti e francescani a partire dagli ultimi anni del Duecento"<sup>49</sup>. Questo processo dialettico generò col tempo il raggiungimento di un compromesso che verrà conseguito sul versante laico tramite l'utilizzazione di strumenti che permettevano l'elusione dei divieti del prestito ad interesse o il ricorso a gesti di espiazione del peccato di usura tramite le volontà testamentarie<sup>50</sup> e, sul versante della Chiesa, in virtù dell'adeguamento della dottrina ad una realtà economico-commerciale che ormai non era più possibile contrastare<sup>51</sup>.

aprire attività creditizie in moltissimi centri della penisola.

<sup>48</sup> Non va però sottaciuto che "si vede una circolazione di pratiche e di idee, che passano dal mondo della chiesa a quello del mercante, e viceversa, e contribuiscono a modificare, lentamente, la mentalità", riabilitando progressivamente la figura del mercante-banchiere. Montefusco (2017), p.25.

<sup>49</sup> Todeschini (2006), p.5.

<sup>50</sup> Nei testamenti si prevedevano lasciti che avevano la funzione di veri e propri risarcimenti da parte degli usurai alle loro vittime o di finanziamento di servizi sociali o religiosi a beneficio della comunità. "Da un campionamento dei testamenti [fiorentini] fino a metà Trecento emerge che il 12% prevedeva la restituzione del denaro". Goldthwaite (2013), p.570.

<sup>51</sup> Sul piano dottrinale il Concilio di Vienne, svoltosi tra il 1311 e il 1313, stabilì che il reato di usura dovesse essere equiparato a quello di eresia, attenuandone parzialmente la gravità. Nonostante fosse a conoscenza degli esiti del Concilio di Vienne Dante, per la sua intransigenza nei confronti del peccato dell'usura, non stravolge l'impianto dell'Inferno e mantiene gli usurai nel terzo girone del settimo cerchio infernale (dove sono puniti i peccati di malizia perpetrati dai violenti contro Dio) e non li colloca tra gli eretici, nel sesto cerchio infernale. Sul piano pratico nel XV secolo a Firenze "Quando si cominciò a discutere dell'idea di organizzare in città un Monte di pietà, la corte arcivescovile accettò i bassi tassi di interesse proposti e non perseguì più, in linea generale, i prestatori di denaro quando i tassi non erano eccessivi". Goldthwaite (2013), p.799.

## L'economia della città di Firenze al tempo di Dante

Nel Canto XI dell'Inferno gli *usurieri* (Inferno, Canto XI, v. 109) vengono chiamati anche con l'appellativo di *caorsini*, da Caorsa, la città francese di Cahors, i cui abitanti erano particolarmente dediti all'usura (Inferno, Canto XI, v. 50). In realtà l'usura, come ben sapeva Dante, era largamente diffusa in Italia e nella città di Firenze che, nonostante la sua lontananza dal mare, si era ormai affermata sul piano regionale come una potenza egemone sia dal punto di vista economico che politico. Lo stesso padre di Dante, Alighiero di Bellincione, era stato un cambiavalute che si era dedicato all'usura e forse è anche per superare questa onta familiare che Dante condanna senza appello il fenomeno<sup>52</sup>.

Sono proprio i cambiatori ed i mercanti, che avevano una proiezione anche internazionale della loro attività commerciale, a sancire il successo economico di Firenze ed a porre le basi per la nascita dell'istituzione bancaria.

I mercanti cominciano infatti a sviluppare, accanto all'impegno nel trasporto e nella vendita delle merci in patria ed all'estero, anche l'attività di prestito del denaro dando origine alla figura del *mercante-banchiere*<sup>53</sup>. L'attività creditizia con il passare del tempo si autonomizza attraverso la nascita della figura del *banchiere puro* e, successivamente, si specializza ulteriormente con l'avvento della figura del *finanziere* (colui che presta denaro al papato o ai sovrani stranieri o ai governi urbani)<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Il padre di Dante, morto quando quest'ultimo era in giovanissima età, era un prestatore "a consumo", forse condannato e sepolto in terra sconosciuta a causa della sua attività di "usuraio manifesto". L'"usuraio manifesto" era colui che aveva la *publica fama* di prestatore di denaro. Barbero (2020), pp.47-48. Eppure "[...] il denaro guadagnato dalle generazioni precedenti, speculando e prestando ad usura, era stato investito in proprietà terriere che permettevano a Dante e a suo fratello di vivere di rendita". Barbero (2020), p.110. Vedi anche Dorini (1912).

<sup>53</sup> Fanfani (2003).

<sup>54</sup> Le potentissime famiglie fiorentine dei Bardi e dei Peruzzi avevano prestato ingenti somme di denaro (circa 1.365.000 fiorini) ad Edoardo III d'Inghilterra che, rimasto invischiato in una guerra infinita, annunciò nel 1345 di non essere in grado di rimborsare i mutui contratti con l'alta finanza fiorentina. I Peruzzi dichiararono l'insolvenza e patteggiarono coi creditori la restituzione parziale dei depositi, ma la ristrutturazione del debito non li salvò dal fallimento. I Bardi ordirono invece una congiura per fare un *golpe* ed andare al governo della città, complotto che fu sventato e che fece esiliare alcuni membri della famiglia. Altri membri della famiglia dei Bardi furono costretti alla fuga da Firenze per evitare la condanna a morte in quanto scoperti a coniare moneta falsa. Il *crac* finanziario ebbe un effetto domino poiché portò alla rovina tutta la rete di finanziatori, di cui i Bardi e i Peruzzi erano stati i capofila ed i garanti. Il Comune di Firenze, nello stesso periodo, dichiara la propria impossibilità a rimborsare i propri titoli pubblici, impegnandosi a pagare un interesse annuo perpetuo del 5% calcolato sul valore del debito. Questa duplice crisi finanziaria fece sprofondare la città di Firenze nella depressione economica, un quadro critico che sarà aggravato dall'arrivo della peste nel 1348. Tanzini (2018).

La città di Firenze aveva avuto il suo volano economico soprattutto nella produzione, che veniva esportata dai mercanti del tempo, di manufatti di lana e di seta di altissima qualità<sup>55</sup>, resa possibile dall'importazione di materie prime dall'estero e dalla bravura di artigiani esperti e di maestranze numerose e qualificate<sup>56</sup>. Con una popolazione di circa centomila abitanti<sup>57</sup>, Firenze si collocava alla fine del Duecento tra le quattro o cinque maggiori città europee, insieme a Milano, Venezia, Parigi, Genova<sup>58</sup>. I suoi mercanti nei primi decenni del Trecento costituivano la più grande potenza economica d'Europa, superiore ormai, con ogni probabilità, anche a quella dei mercanti di Genova o di Venezia<sup>59</sup>. Un altro punto di forza di Firenze era la capillare diffusione di una cultura economica in città che si esplicava nella tenuta di libri contabili da parte di tutte le diverse classi sociali<sup>60</sup>. La fortuna di Firenze deve essere attribuita anche ad un efficace sistema di formazione professionale gestito dalle corporazioni e ad un sistema di formazione politica che aveva visto in Brunetto Latini, il Maestro di Dante, famoso notaio ed intellettuale il suo principale inventore ed animatore<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> Si stima che, all'inizio del XIV secolo, Firenze esportasse 100.000 panni di lana ogni anno. Goldthwaite (2013), pp.449-455.

<sup>56</sup> Si deve osservare che la presenza di un fiume come l'Arno facilitò la nascita di opifici, ma l'ubicazione geografica di Firenze, una città lontana dal mare e da un porto, la penalizzò in parte nei traffici. Per questo motivo all'inizio del XV secolo il Comune di Firenze acquistò i porti di Pisa e costituì la sua flotta di galee e promulgò numerosi provvedimenti a sostegno della industria della seta.

<sup>57</sup> Secondo Miskimin Firenze con i suoi 90.000 abitanti era tra le città più popolate d'Europa (Parigi ne contava circa 80.000) tanto da dover richiedere la costruzione, tra il 1299 ed il 1327, della terza cinta muraria. Miskimin (1978). Stifani (2005), p.32.

<sup>58</sup> Firenze aveva una popolazione doppia rispetto "alla seconda schiera di grandi città, come Gand, Londra, Bologna, Lucca, Siena, Pisa". Cherubini (1989), p.4.

<sup>59</sup> Cherubini (1989), p.3.

<sup>60</sup> Sono pervenuti fino ai nostri giorni 2.500 libri contabili di privati fiorentini, un numero ragguardevole non solo in Italia, ma anche in tutta Europa. I libri contabili erano uno strumento non solo di banchieri o mercanti, ma anche degli operai, della gente comune che li redigevano con molta cura e fin dalla giovane età. Si imparava a compilarli alle *scuole di abaco*, coscienti che la formazione economica fosse parte essenziale del bagaglio culturale di un individuo. Già all'epoca di Dante i libri contabili avevano effetto legale, erano una specie di "autocertificazione". Firenze al tempo di Dante era un vero luogo di modernità economica: vi si sperimentava la partita doppia, l'assegno ed altre forme di pagamento non in contanti. "In nessun altro luogo d'Italia esiste una più ricca documentazione della diffusione della pratica contabile in tutta la società a partire dal secolo XIII". Goldthwaite (2013), p.800. La cultura economica si manifestava diffusamente però più nei documenti di affari che non nelle opere letterarie ed artistiche. Goldthwaite (2013), p.806-808.

<sup>61</sup> Brunetto è l'intellettuale che, nel decennio del governo del Primo Popolo (1250-1260), fornisce al Popolo, ovvero a tutta quella fascia di cittadini del Comune che fino ad allora erano stati esclusi dalla rappresentanza politica, gli strumenti culturali per affermarsi come classe dirigente rendendo i fiorentini accorti «in bene parlare, e in sapere guidare e reggere la nostra repubblica secondo la Politica» (Villani G., *Nuova cronica*, IX, 10). Vedi Montefusco (2017), p. 17.

Dante ha un vero e proprio pregiudizio nei confronti dei *banchieri* fiorentini dell'epoca, non comprendendo la loro preziosa funzione nel sistema economico della sua città, un pregiudizio che Dante estende anche ai *mercanti*, dalle cui fila i banchieri almeno inizialmente provenivano. I banchieri fiorentini, pur operando in tutta Europa, non dominavano comunque il settore del credito in Italia. "In un censimento delle compagnie italiane stilato per il re di Francia nel 1303-1304, erano fiorentine solo otto delle sessantaquattro dell'elenco, ben distanziate da quelle genovesi, che erano venticinque, e da quelle lucchesi e piacentine, dieci entrambe"<sup>62</sup>.

I banchieri erano figure indispensabili per il funzionamento di un'emergente economia mercantile e monetaria, di cui il fiorino era il vanto<sup>63</sup>, ma Dante detestava tutti i nuovi ceti emergenti, *la gente nuova e i subiti guadagni* (Inferno, Canto XVI, vv.73-74) per "l'orgoglio e dismisura" che esprimevano (Inferno, Canto XVI, v.74), dismisura che emergeva nella smodata brama di ricchezze<sup>64</sup>. Dante è profondamente in dissonanza con questi *nouveaux riches* (Par. XVI, vv. 50-70), perché "gent' è avara, invidiosa e superba" (Inferno, Canto XV, v. 68), nonché vanitosa: "Quanti si tegnon or là sù gran regi" (Inferno, Canto VIII, v. 49)<sup>65</sup>.

Secondo Dante la borghesia emergente (mercanti, mercanti-banchieri, finanziari), ma anche la nobiltà che era stata traviata dal mestiere dall'usura ed i campagnoli provenienti dal contado che anelavano a diventare affaristi<sup>66</sup>, avevano sovvertito l'ordine sociale preesistente<sup>67</sup>, avevano messo in crisi *la "cortesia"*

<sup>62</sup> Goldthwaite (2013), p.289.

<sup>63</sup> Il fiorino era stato coniato nel 1252 a Firenze ed era diventato la più importante ed apprezzata moneta internazionale negli anni dell'esilio di Dante. Faini (2016). Il Poeta ne aveva tuttavia percepito soltanto la carica eversiva dal punto di vista morale: "il *maladetto* fiore c'ha disviate le pecore e li agni, però che fatto ha lupo del pastore" (Paradiso, Canto IX, vv. 130-132) (corsivo mio). Nell'agire come sostituti di imposta, ovvero come depositari delle decime della Chiesa, i banchieri fiorentini trasferivano ai Papi questi proventi in fiorini ed i Papi a loro volta li redistribuivano al clero. I banchieri fiorentini sostenevano anche le attività commerciali del clero con prestiti, alimentando la cupidigia dell'oro negli stessi pastori cristiani, trasformandoli in lupi e sviando le pecore e gli agnelli, ovvero il popolo cristiano affidato ad essi.

<sup>64</sup> Questo desiderio irrefrenabile e smodato di denaro, che è anche fonte di rivalità, di discordia cittadina, di invidia sociale nonché di altri mali (come la destabilizzazione della famiglia, il culto del superfluo, la vanità, l'ostentazione), è da Dante simboleggiato dalla famelica lupa che incontra nella selva oscura (Inferno, Canto I, vv. 49-51).

<sup>65</sup> Ciaccio dipinge a Dante la città di Firenze come «La tua città, ch'è piena d'invidia sì che già trabocca il sacco» (Inferno, Canto VI, vv.49-50) e come un luogo dove "superbia, invidia e avarizia sono le tre faville c'hanno i cuori accesi" (Inferno, Canto VI, v.74).

<sup>66</sup> Dante si rammarica delle ondate di campagnoli venuti ad ingrossare la popolazione cittadina con l'intento di guadagnare e di scalzare i "cittadini antichi" dal governo della città perché "Sempre la confusion de le persone principio fu del mal de la cittade" (Paradiso, Canto XVI, vv. 67-69). Morgan (1990).

<sup>67</sup> L'ordine precedente vedeva la ripartizione della società in tre classi: coloro che pregano, coloro che combattono, coloro che

cavalleresca, avevano generato nuove disuguaglianze con la concentrazione di ricchezza "facile" in poche mani.

Della nuova Firenze, della sua ricchezza, della sua espansione mercantile e del suo successo economico in Europa, che non si poteva oggettivamente negare, Dante ironicamente mette in luce, la triste fama che la città ha acquisito nell'Inferno: "Godi, Fiorenza, poi che se' sì grande, che per mare e per terra batti l'ali, e per lo 'nferno tuo nome si spande" (Inferno, Canto XXVI, vv. 1-3).

Il passaggio dalla società aristocratica del feudalesimo a quella borghese del mercantilismo dei "nuovi ricchi" viene traumaticamente vissuto da Dante, che pure era il teorico della "nobiltà del cuore e non di schiatta". Il contesto economico, sociale ed istituzionale delle libere ed industriose comunità urbane del tempo consentiva una mobilità sociale e politica in base ai meriti professionali dei cittadini e non più solamente per i privilegi ereditari della casta e del sangue. Eppure Dante rimane imprigionato nella "sovrastruttura" teologico-metafisica dell'Alto Medioevo<sup>68</sup> e sposa la posizione dell'Ordine domenicano di intransigente condanna dell'usura<sup>69</sup>, non aprendosi invece al dibattito sulla liceità del prestito ad interesse che nel frattempo era maturato nell'Ordine francescano (e che porterà nella prima metà del Quattrocento alla creazione dei Monti di pietà)<sup>70</sup>.

Dante reagisce allo *shock* economico, sociale, politico e culturale del suo tempo rifugiandosi nella Retrotopia, ovvero nella idealizzazione del mondo cavalleresco, ormai al tramonto, del trisavolo Cacciaguida. La nobiltà vera, campione di magnanimità, aveva, a suo giudizio, un rapporto con la ricchezza distaccato e saggio, in quanto distribuiva la ricchezza con generosità e senso della misura, rifuggendo sia l'avarizia che la prodigalità. La "larghezza" del donare, virtù che rendeva gli uomini

lavorano la terra.

<sup>68</sup> "Dante visse e si formò in questo ambiente, ma con queste nuove idealità e con gli uomini che ne erano portatori si sentì, per il suo "aristocraticismo", per il suo "gusto per l'arcaico", per la sua ammirazione per la vita cortese, poco in sintonia, per non dire in netto dissenso". Cherubini (1989), p.5. Morgan (1990).

<sup>69</sup> Dante sembra essere stato più influenzato dalle disincantate riflessioni sull'uso corretto del danaro di pensatori domenicani quali Remigio de' Girolami (1240-1319) che non da quelle sulle virtù positive della moneta e del commercio e sul rischio di impresa formulate dal francescano Pietro di Giovanni Olivi (1248-1298), teorico della povertà volontaria. Capitani (2010). Dante condivide con Remigio la comune condanna dell'usura che, seppur si inserisce nel segno della tradizione, si allarga fino a trasformarla in uno dei mali che hanno portato la città di Firenze alla rovina, a causa dell'*avarizia* che essa ha ingenerato. A questo proposito un'altra consonanza risiede nel fatto che sia Dante che Remigio rappresentano gli avari come coloro che, avendo avuto in vita il pugno chiuso, sono condannati nell'Inferno ad essere presi a pugni (vedi rispettivamente Inferno, Canto VII, v.56 e *De peccato usurae* XXXVI). Probabilmente Dante era a conoscenza anche dei lavori del teologo domenicano Egidio di Lessines (1230-1304) che aveva scritto *De Usuris*.

<sup>70</sup> Todeschini (2004).

"splendenti ed amati" (Convivio, IV, 13), incarnava lo spirito della *caritas* medievale.

Dante, pur constatando il "miracolo economico" in atto nella sua città, non riusciva purtroppo a cogliere, tra tante ombre, le luci della classe imprenditoriale fiorentina che era comunque *sui generis* rispetto ad altri imprenditori di altre città europee.

Gli imprenditori fiorentini erano *imprenditori schumpeteriani* per *creatività, audacia, spirito di iniziativa*<sup>71</sup>, anche se i mercanti di Firenze non erano dei semplici avventurieri, ma professionisti, adeguatamente formati, dotati di competenze specifiche (geografiche, politiche, economiche, contabili).

Gli imprenditori fiorentini erano *imprenditori weberiani ante litteram* per la meticolosa *razionalità* con cui conducevano tutta la loro attività: "L'audacia di questi imprenditori era sorretta dalla razionalità delle procedure che utilizzavano per condurre i propri affari. Essi costituivano le loro aziende come organizzazioni formali che permettevano una pianificazione di lungo periodo; disponevano di strumenti per raccogliere all'esterno capitali di esercizio; grazie allo sviluppo delle tecniche contabili furono in grado di controllare la proprie attività, ricavandone una conoscenza dettagliata e la possibilità di stilare un bilancio in qualsiasi momento e di condurre un'analisi dei costi; disponevano di un sistema che consentiva loro di raccogliere informazioni sui mercati lontani; proteggevano le spedizioni di merci tramite contratti di assicurazione; svilupparono strumenti di credito e di trasferimento che assicurarono loro una notevole flessibilità nell'affrontare problemi di liquidità e nel trasferire fondi da un luogo ad un altro. Sotto questi aspetti, l'attività imprenditoriale possiede il requisito della "razionalità" spesso invocato nello sforzo di definire il capitalismo. Emblematica di questa razionalità è la raffinatezza conseguita dal sistema contabile, compresa la partita doppia"<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Tra le cinque possibili modalità di innovazione individuate da J.Schumpeter (nuovi prodotti, nuovi metodi di produzione, nuove fonti di approvvigionamento, lo sfruttamento di nuovi mercati, nuovi modi di organizzare un'attività) gli imprenditori innovatori fiorentini dell'epoca di Dante si sono caratterizzati soprattutto per l'allargamento dei mercati. "L'avanguardia [degli imprenditori fiorentini] costruì una rete internazionale di commerci, banche e finanza che ricoprì gran parte dell'Europa [...]. Essi guidarono l'economia: trovarono le materie prime per far marciare le industrie tessili locali e i mercati in cui vendere i tessuti, e strada facendo commerciarono qualsiasi prodotto potesse rivelarsi profittevole, dalla frutta secca alle costose spezie, dalle piume di struzzo alla moneta stessa[...] Grandi profitti erano possibili in questi mercati forestieri, ma i rischi erano ugualmente grandi". Goldthwaite (2013), p.799.

<sup>72</sup> Goldthwaite (2013), p.800. La produzione del capitalismo mercantile, a differenza di quella del capitalismo industriale, non si caratterizza per una divisione del lavoro spinta né registra l'impiego di macchinari e di combustibili fossili sfruttando invece la forza umana, dell'acqua, degli animali. Tuttavia specialmente il comparto tessile fiorentino vedrà, con il passare del tempo, l'affermarsi di forme di decentramento produttivo dalla città alla campagna e l'impiego di una sempre maggiore quantità di operai

Gli imprenditori fiorentini erano *imprenditori civili*<sup>73</sup> per l'importanza che attribuivano, nello svolgimento della loro attività, ai *legami personali di fiducia*<sup>74</sup>, per le loro *interazioni di carattere cooperativo* e non solo competitivo sia intra che inter-settoriali (anche grazie alle corporazioni medievali che erano un esempio di auto-organizzazione dei produttori<sup>75</sup>), per la collaborazione che non veniva meno nonostante le discordie politiche tra fazioni che imperversavano in città e che rischiavano di minare, dalle fondamenta, la coesione sociale<sup>76</sup>, per il perseguimento di una *concorrenza non all'insegna della spietatezza o del ricorso a pratiche monopolistiche*<sup>77</sup>, per la messa in pratica della *sussidiarietà orizzontale* (ovvero di una collaborazione tra Stato/mercato, ovvero tra governo cittadino ed ordini/gruppi professionali, in cui il governo cittadino manifestava dei tratti embrionali di democrazia)<sup>78</sup>. Il mercato si incastonava nella "città-comunità di uomini liberi che si autogovernavano mediante istituzioni appositamente create" (di qui il connotato di *economia civile*)<sup>79</sup>. La classe imprenditoriale

su larga scala.

<sup>73</sup> Bruni e Zamagni (2004), Bruni e Zamagni (2009), Bruni e Zamagni (2015), Montesi (2016a), Montesi (2020a).

<sup>74</sup> "L'iter che molti seguivano negli anni di apprendistato, passando da un'azienda all'altra, favoriva la nascita di *legami personali durevoli* con molti dei futuri colleghi, e alla base della loro stessa rete vi era l'*interazione cooperativa* tra tutti loro". Goldthwaite (2013), p.804.

<sup>75</sup> La corporazione disciplinava gli standard di prodotto, sanciva i criteri di ammissione, regolava la formazione degli apprendisti, fissava il ruolo del maestro nella corporazione, imponeva limiti alla concorrenza tra i suoi membri, difendeva gli interessi del gruppo sul mercato. Va osservato che, a differenze di altre città, le corporazioni di Firenze, denominate Arti, per esigenze politiche (l'essere chiamate al governo del Comune con gli Ordinamenti di Giustizia del 1293), furono costrette ad una ristrutturazione (con la conglomerazione di vari mestieri anche non omogenei tra loro nella stessa corporazione), un'operazione che, nell'evitare la frammentazione delle professioni, attenuò al contempo il carattere totalizzante e comunitarista dell'organizzazione. Le corporazioni coinvolgevano i loro appartenenti anche in manifestazioni sociali e religiose e spingevano i loro membri all'aiuto reciproco in caso di bisogno.

<sup>76</sup> Sulle spaccature spesso violente che avvenivano nell'arena politica della città di Firenze vedi Bruni (2003).

<sup>77</sup> La corrispondenza mercantile del tempo mette in luce che gli imprenditori fiorentini, diversamente dai mercanti della Lega anseatica, non ponevano in essere pratiche di concorrenza sleale (come ad esempio la vendita sottocosto o il controllo delle fonti di approvvigionamento per rafforzare la loro posizione sul mercato). Sulle caratteristiche predatorie del proto capitalismo della Lega anseatica vedi Kümpfer (2020).

<sup>78</sup> Nella Repubblica di Firenze questa collaborazione tra governo cittadino ed imprenditori era strettissima visto che le corporazioni, attraverso il Priorato delle Arti, partecipavano direttamente al governo cittadino.

<sup>79</sup> Zamagni (2017), p.18. Sul modello sociale incentrato sulla città vedi Berengo (1999); Le Goff (2011); Zamagni (2014), pp.55-61. Nel Trecento, nell'Italia centrosettentrionale, dove il modello di civiltà cittadina ha trovato facile diffusione, si contavano già 96 città con più di 5.000 abitanti – 53 delle quali con più di 10.000 abitanti – con un'incidenza del 21,4% sul totale della popolazione ivi residente, a fronte di un'incidenza europea del 9,5%. Solamente i Paesi Bassi riuscirono a imitare celermente il modello italiano, mentre l'Inghilterra ancora nel 1500 aveva un'incidenza della

fiorentina poteva infine godere dell'apporto e del sostegno, in aggiunta a quello del suo Comune, anche di altre importanti *Istituzioni* quali: la certezza del diritto contrattuale, un sistema monetario solido gestito dalla zecca cittadina<sup>80</sup>, la Camera dei mercanti, le Confraternite, le Scuole e l'Università (che nascerà nel 1321). Profondo era anche il legame tra il ritorno economico ottenuto dall'esportazione di manufatti e dall'attività creditizia e la costruzione di sontuosi palazzi pubblici e privati in città, nonché tra vitalità economica e mecenatismo. Azione economica improntata alle *business virtues*<sup>81</sup> e reputazione civica<sup>82</sup> erano indissolubilmente legate anche per il fatto che parte dei profitti veniva reinvestita in opere per il Bene Comune cittadino, che rinsaldavano il vincolo comunitario nell'orizzonte della *fraternità*. Il mercato era il luogo del riconoscimento reciproco mediato dal  *dono*<sup>83</sup>.

La lezione economica di Dante sulla condanna degli usurai potrebbe essere validamente riattualizzata a fronte del tumultuoso sviluppo del *capitalismo finanziario-patrimoniale*<sup>84</sup> dei nostri giorni, che ha dato origine alla grande crisi finanziaria ed economica globale del 2008 (un evento destinato purtroppo a ripetersi nel tempo<sup>85</sup>). Il capitalismo finanziario-patrimoniale è un capitalismo basato sullo sviluppo ipertrofico della finanza speculativa che, a differenza del sistema creditizio del Trecento, non è al servizio dell'economia reale (con l'eccezione dell'alleanza contratta con il *capitalismo digitale di sorveglianza* al fine di rafforzare il paradigma tecnocratico)<sup>86</sup>. Il capitalismo finanziario-patrimoniale è fondato sulla rendita finanziaria, è caratterizzato dai guadagni stratosferici

popolazione urbana pari solo al 4,6%. Questa *civiltà cittadina* condurrà all'*Humanitas*, la cifra dell'Umanesimo civile della prima metà del Quattrocento che rivaluterà la vita attiva, il lavoro, la creazione di ricchezze, il vivere comunitario. L'umanista "civile" Poggio Bracciolini (1380-1459) nel suo dialogo *De avaritia* (scritto nel biennio 1428-1429) fornirà una giustificazione della brama del denaro in quanto elemento insopprimibile per la formazione e il mantenimento delle città e degli Stati. La distinzione operata dagli Umanisti "civili" tra giusta ricerca della ricchezza ed avidità si limitava però a riconoscere gli effetti benefici dell'industria e del commercio per l'individuo e per la città, ma non si interrogava sul reimpiego della ricchezza stessa nell'attività economica.

<sup>80</sup> La zecca di Firenze cominciò a battere moneta non più tardi del 1236. La zecca fiorentina non venne mai affidata a privati ed i suoi dipendenti furono sempre alle dirette dipendenze del Comune. La professionalità degli addetti era tale che alcuni sovrani stranieri arrivarono al punto di inviare al governo fiorentino richieste specifiche per ricevere maestri di zecca ed altro personale.

<sup>81</sup> Montesi (2009).

<sup>82</sup> "Chi sono le persone degne di rispetto e fiducia? Quelle che non lavorano solo per sé e per la propria famiglia, ma che si adoperano per realizzare opere di carità e che mantengono la parola data: in tal modo facendosi conoscere ed apprezzare dalla comunità, esse accrescono il proprio capitale reputazionale". Zamagni (2017), p.20.

<sup>83</sup> Todeschini (2006), p.8.

<sup>84</sup> Gallino (2011); Piketty (2018).

<sup>85</sup> Perulli (2020).

<sup>86</sup> Sul capitalismo di sorveglianza vedi Zuboff (2019).

delle “super-classi” globali<sup>87</sup> avere ed avide, è segnato dalla appropriazione di ricchezza disgiunta dal lavoro, è connotato da crescenti disuguaglianze di reddito tra individui<sup>88</sup>, da devastazione ambientale (inclusa la tragedia di tanti “beni comuni globali”), da marcate ingiustizie sociali e climatiche<sup>89</sup>.

## L’usura al tempo del Covid-19

Le gravi ripercussioni economiche sulle imprese dovute al Covid-19 hanno riacceso le preoccupazioni sul fatto che le attività produttive (sia quelle che hanno continuato a operare durante la prima fase dell’emergenza sia quelle che hanno subito perdite di fatturato per il *lockdown*) possano finire nelle mani degli usurai a causa delle difficoltà, da parte delle aziende, di accedere al credito legale e di reperire con rapidità il denaro necessario per la prosecuzione o il rilancio dell’attività economica durante e dopo la pandemia<sup>90</sup>. Ma le preoccupazioni riguardano anche le famiglie già povere o le famiglie “normali” che rischiano di cadere nella rete degli usurai a causa dei processi di impoverimento indotti dalla

<sup>87</sup> Chiesa e Villari (2003).

<sup>88</sup> Zamagni (2020).

<sup>89</sup> Montesi (2021).

<sup>90</sup> Le aziende più esposte, dopo la pandemia, al rischio di usura sono in particolar modo le piccole e medie imprese operanti soprattutto nel settore turistico, delle palestre, della ristorazione e del commercio, ma anche altre imprese, di dimensioni più grandi ed appartenenti ad altri settori, in crisi di liquidità. A questo proposito nel suo Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 del 2020, la Banca d’Italia ha tentato di quantificare il numero delle imprese italiane (più in particolare il numero delle società di capitali che rappresentano l’80% del valore aggiunto e l’87% del fatturato complessivo dell’industria del paese) che, a causa del crollo dei fatturati legato alla crisi da Covid-19, si sono trovate bruscamente a fronteggiare una crisi di liquidità. Secondo la stima della Banca d’Italia le imprese che nel 2020 versavano in questa situazione sono state circa 142.000, per un totale di 48 miliardi di euro di fabbisogno finanziario nel periodo luglio-dicembre 2020. Tuttavia, per effetto degli interventi disposti dal Governo a sostegno dell’economia, delle imprese e delle famiglie – come l’espansione della Cassa integrazione guadagni, la moratoria sui prestiti, il posticipo degli adempimenti fiscali, i contributi a fondo perduto e gli schemi di garanzia sui nuovi finanziamenti – il panorama delle imprese in deficit di liquidità si è ridotto a circa 100.000 unità per complessivi 33 miliardi di euro di fabbisogno. Includendo i margini disponibili sulle linee di credito già esistenti ed i nuovi prestiti bancari erogati alle imprese nel 2020, tra cui soprattutto quelli assistiti da garanzie pubbliche, la stima finale della Banca d’Italia quantifica il fabbisogno residuo di liquidità che riguarderebbe “solo” 32.000 imprese in un totale di 17 miliardi di euro. Si tratta di realtà aziendali che hanno incontrato difficoltà all’accesso ai prestiti bancari garantiti dallo Stato in quanto sprovviste, in alcuni casi, dei requisiti di accesso agli schemi di garanzia come, ad esempio, le imprese che già versavano in stato di sofferenza. Banca d’Italia (2020), pp.18-19. Sono state escluse dall’analisi della Banca d’Italia le imprese costituite in altre forme societarie, ampiamente diffuse nei settori maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia. La Confcommercio ha stimato in una sua recente ricerca che siano circa 36.000 le piccole e medie imprese che sono a rischio di usura. Ufficio Studi Confcommercio (2021).

pandemia ed abbracciano anche gli operatori/lavoratori dell’economia sommersa<sup>91</sup>.

Queste preoccupazioni sono giustificate in base al fatto che l’entità del giro di affari dell’usura era, già prima dell’inizio della pandemia, molto consistente, ovvero pari a circa 30 miliardi di euro l’anno, controllati per più di un terzo dalla criminalità organizzata, e sembrerebbero fondate alla luce delle evidenze statistiche relative al numero dei reati di usura commessi in Italia che tra il 2019 ed il 2020 passano da 191 a 222 (+16,2%) (Tab.1)<sup>92</sup>.

### Reati di usura commessi in Italia (anni 2015-2020)

2015	2016	2017	2018	2019	2020
375	408	307	189	191	222

Tab. 1 - Fonte: Dati operativi della Banca Dati del Sistema di Indagine SDI/SSD

Può essere utile suddividere il 2020 in diversi sottoperiodi per comprendere meglio l’andamento dei reati di usura durante la pandemia. I risultati di un report, elaborato dal Ministero degli Interni, sull’andamento della delittuosità nel mese di marzo 2020<sup>93</sup> rivelano che, a fronte di una sensibile riduzione dei delitti sul territorio nazionale rispetto al mese di marzo 2019 (-66,6%), con decrementi più o meno sensibili a seconda del tipo di reato<sup>94</sup>, *il reato di usura è l’unico ad essere in contro tendenza. Esso fa registrare, a livello paese, un leggero incremento in quanto a marzo 2020 si annoverano 12 episodi rispetto agli 11 occorsi a marzo 2019 (+9,1%), così ripartiti regionalmente: 5 in Campania (a fronte di nessuno nel 2019), 3 nel Lazio (a fronte di 2 del 2019), 1 rispettivamente in Lombardia e Sicilia (a fronte di 1 del 2019) ed 1 in Veneto e in Liguria (a fronte di nessuno nel 2019)*<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> Censis (2020). Secondo il rapporto Eurispes 2020 almeno un italiano su dieci (11,9%) è caduto nelle maglie dell’usura non potendo accedere al credito bancario (erano il 7,8% nel 2018 e il 10,1% nel 2019). Eurispes (2020), p.59.

<sup>92</sup> Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell’economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2021), *Report 5/2021*, Roma, 5 maggio 2021.

<sup>93</sup> Ministero dell’Interno (2020a).

<sup>94</sup> Il Decreto Legge 23 febbraio 2020 n. 6, il Decreto Legge 25 marzo 2020 n. 19 ed i Decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, hanno dettato, a causa della pandemia, una limitazione della libertà di circolazione delle persone fisiche che ha beneficamente influito sull’andamento della delittuosità in Italia.

<sup>95</sup> I valori non elevati dei reati di usura certificati dal report, pur tenendo conto che si riferiscono ad un ristretto arco temporale (il solo mese di marzo 2020) e che si tratta di dati non ancora consolidati (potendo subire variazioni), sono dovuti al fenomeno della “mancata denuncia” dei medesimi. Le mancate denunce

In un secondo report, sempre a cura del Ministero degli Interni, relativo al periodo 1° gennaio-31 marzo 2020<sup>96</sup> si registra lo stesso trend: una flessione dei delitti totali del 29,2% rispetto al primo trimestre del 2019, *mentre il reato di usura cresce del 9,6%*.

In un report, a cura dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, relativo al periodo 1° marzo-30 giugno 2020<sup>97</sup>, si riconferma, sul piano nazionale, un calo dei delitti totali del 43%. *Il reato di usura subisce una lieve flessione passando da 49 a 44 casi (-10,2%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (Tab.2), probabilmente grazie all'arrivo, seppur tardivo, dei diversi aiuti governativi<sup>98</sup> adottati ex-novo per le imprese*

avvengono o per paura di possibili ritorsioni o in ragione di minacce concretamente subite o anche di violenze verbali, aggressioni fisiche o danneggiamenti ai propri beni (questo avviene soprattutto nel caso di usura perpetrata da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso) o per un atteggiamento di sudditanza nei confronti degli usurai o per connivenza o per una sottovalutazione del pericolo o per vergogna di ammettere l'errore commesso da parte delle vittime. Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, *Relazione annuale. Attività 2019*, Ministero dell'Interno, febbraio 2020, p.9. La misurazione dell'entità del fenomeno dell'usura non può comunque basarsi solo sul numero delle denunce, ma va desunta anche da altri indicatori. "Le Fiamme Gialle rilevano, ad esempio, che nei primi 6 mesi del 2020 il valore dei sequestri (connessi o derivanti dall'attività usuraria) effettuati risulta più che raddoppiato rispetto all'analogo arco temporale del 2019. Non solo. La Guardia di Finanza ha rilevato come in non pochi casi l'usura è maturata in un contesto molto prossimo, se non proprio contiguo, ad ambienti riconducibili alla criminalità organizzata". Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (2021), p.242. La pandemia ha così infranto il tabù della tradizionale separazione tra le attività tipiche della criminalità organizzata e le attività usurarie che tradizionalmente erano appannaggio degli "usurai di quartiere" e degli "usurai professionisti". Le attività di usura sono, più recentemente, divenute campo di intervento da parte di commercialisti, avvocati, notai, imprenditori, funzionari bancari "infedeli" (la cosiddetta "usura dei colletti bianchi" che agisce in proprio o funge da mediatrice con la mafia), di istituti di credito ("usura bancaria"), di società di intermediazione finanziaria, di reti di stampo mafioso. Unioncamere (2014), p.11; Savona e Riccardi (2015), pp.120-123. Fino agli anni Ottanta Cosa Nostra vietava l'usura, mentre la Camorra non ha mai mostrato pregiudizi verso questo tipo di crimine. Sono circa 54 i clan censiti negli ultimi dieci anni dalle inchieste giudiziarie di diverse procure antimafia del Paese che riguardano i reati associativi con metodo mafioso finalizzati all'usura. Libera, Lavialibera (2020), p.34. *Dato il coinvolgimento di organizzazioni criminali l'usura è altresì diventata crocevia di altri reati economici che vanno dalle truffe al riciclaggio*. Cnel (2008), p.5.

<sup>96</sup> Ministero dell'Interno (2020b).

<sup>97</sup> Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), *Report 3/2020*, Roma, luglio 2020.

<sup>98</sup> Per questa ipotesi di collegamento tra riduzione dei reati di usura e arrivo degli aiuti di Stato vedi Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni

ed i lavoratori autonomi ed alle misure già previste dallo Stato per i soggetti socialmente vulnerabili (reddito di cittadinanza), a cui si è aggiunto nel mese di maggio 2020, con il "Decreto Rilancio", il reddito di emergenza<sup>99</sup>.

### Reati di usura commessi in Italia per diversi intervalli temporali

1° marzo - 30 giugno 2019	1° marzo - 30 giugno 2020	1° marzo - 31 ottobre 2019	1° marzo - 31 ottobre 2020
49	44	120	115

Tab. 2 - Fonte: Dati operativi della Banca Dati del Sistema di Indagine SDI/SSD

Di questi 44 casi, ben 23 (pari al 52,3% del totale) hanno riguardato le sole regioni della *Campania* (con 13 casi a fronte dei 9 del 2019) e del *Lazio* (con 10 casi a fronte dei 6 del 2019). Le altre regioni italiane che hanno avuto un lieve incremento sono la *Basilicata* (da 0 a 2), la *Liguria* (da 0 ad 1), l'*Emilia-Romagna* e la *Lombardia* (entrambe da 1 a 3). Risultano stazionarie la *Puglia* (con 4 casi) ed il *Piemonte* (con 3 casi), in sensibile calo invece la *Sicilia* (da 8 a 2 casi) e l'*Abruzzo* (da 5 a 1 caso)<sup>100</sup>. Questa differente dinamica regionale del fenomeno dell'usura dimostra che, con l'avvento della pandemia, la pratica dell'usura si è riacutizzata in quei territori che erano già caratterizzati da povertà e fragilità economico-sociali oppure nei contesti di tradizionale insediamento delle cosche criminali, anche se tali organizzazioni si sono ormai infiltrate altrove<sup>101</sup>, come si può desumere dalla numerosità dei reati di usura commessi anche al Settentrione e nel Centro Italia che possono essere considerati dei veri e propri "reati sentinella" di questo spostamento geografico delle mafie<sup>102</sup>.

criminali, anche straniere (2021), p.242.

<sup>99</sup> A queste misure statali si sono aggiunti gli aiuti, di varia natura, forniti dal volontariato, da altre associazioni impegnate nel sociale, da fondazioni, dalle reti informali del welfare comunitario alle persone che, a causa della pandemia, sono divenute temporaneamente più vulnerabili dal punto di vista sociale o alle persone strutturalmente povere che hanno visto accuirsi le loro difficoltà durante il *lock down*.

<sup>100</sup> Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), *Report 3/2020*, Roma, luglio 2020, p.30.

<sup>101</sup> "Sono ben 54 i clan mafiosi che negli ultimi dieci anni compaiono nelle inchieste e nelle cronache giudiziarie, nei documenti istituzionali, nelle Relazioni Antimafia che riguardano i reati commessi con metodo mafioso finalizzati all'usura. [...] E dunque i casalesi fanno affari in Veneto ed in Toscana, la 'Ndrangheta occupa le regioni del Nord Italia, Lombardia, Piemonte ed Emilia, mentre Cosa nostra rimane legata al suo territorio di origine". Libera, Lavialibera (2020), pp.34-35. Vedi anche Riccardi, Maggioni, Ferluga (2019); Dalla Chiesa (2021).

<sup>102</sup> Questo spostamento si evince anche dall'analisi geografica degli interventi repressivi attuati dalle forze dell'ordine. Per quanto riguarda l'azione di contrasto effettuata da parte delle forze di polizia in Italia dal 1° marzo al 30 giugno 2020 sono state registrate 187 segnalazioni relative a persone denunciate/

Da un successivo report, sempre redatto dall'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso relativo al periodo 1 marzo-31 ottobre 2020, si evince che continua, seppur con minore velocità, la discesa a livello nazionale dei delitti (-25%) rispetto allo stesso intervallo del 2019, a cui corrisponde in parallelo la più modesta diminuzione dei reati di usura che passano da 120 a 115 (-4,2%) (Tab.2)<sup>103</sup>. Nel lasso di tempo 1° marzo-31 ottobre 2020 la Campania è sempre la regione leader per i reati di usura, rappresentando, con 22 casi, il 19% del totale, tallonata dal Lazio (21 casi), dalla Sicilia (13 casi), dal Piemonte (11 casi), dalla Puglia (10 casi), dalla Lombardia (9 casi), dall'Emilia Romagna (6 casi), dalla Toscana (5 casi), dall'Abruzzo (4 casi), dalle Marche, Friuli-Venezia-Giulia, Basilicata, Liguria (2 casi), da Umbria, Molise, Calabria (1 caso). Se si raffrontano il numero dei reati di usura del periodo 1 marzo-31 ottobre 2020 rispetto a quelli dell'analogo periodo del 2019 si nota un calo di 6 casi in Sicilia ed in Abruzzo, di 5 in Campania, di 1 in Lombardia; la Toscana rimane stazionaria con 5 casi; in crescita invece casi in Lazio (+7), Piemonte ed Emilia Romagna (+4), Puglia (+3)<sup>104</sup>.

I dati della relazione annuale, redatta dal Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, riferiti al periodo 1° gennaio-31 dicembre 2020<sup>105</sup>, registrano da un lato una diminuzione del numero di istanze al Fondo di Solidarietà rispetto al 2019, sia per quanto attiene alle richieste di mutuo da parte di soggetti usurati che per le

arrestate per usura, con un decremento del 25,2% rispetto all'analogo periodo del 2019 in cui erano state 252. Si noti che il numero di persone denunciate e/o arrestate perché coinvolte nel reato d'usura è in spesso più elevato del numero di reati denunciati, perché ad una denuncia può corrispondere il coinvolgimento criminale di più usurari. Per quanto concerne la distribuzione territoriale si è assistito ad un aumento consistente soprattutto nel Lazio (da 29 a 48), più in particolare nella provincia di Roma (da 24 a 39) e nella provincia di Frosinone (da 1 a 4). Incrementi più lievi di denunce/arresti sono occorsi in Campania (da 31 a 34 casi), in Piemonte (da 13 a 14), in Emilia-Romagna (da 4 a 5), in Toscana (da 2 a 4), in Umbria (da 0 a 2), in Valle d'Aosta (da 0 a 1). Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), Report 3/2020, Roma, luglio 2020, p.31.

<sup>103</sup> Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), Report 4/2020, Roma, dicembre 2020.

<sup>104</sup> Per quanto attiene l'azione di contrasto da parte della polizia dal 1° marzo al 31 ottobre 2020 sono state 341 le segnalazioni relative a persone denunciate/arrestate per usura, il 27,9% in meno rispetto al corrispondente periodo del 2019, anche se Lazio, Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana sono in controtendenza registrando sensibili aumenti. Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), Report 4/2020, Roma, dicembre 2020, p.77.

<sup>105</sup> Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura (2021).

richieste di elargizioni a vittime di estorsione<sup>106</sup>. Il numero non elevato delle domande si spiega, dal lato delle vittime, sempre con la difficoltà a denunciare gli usurari per svariate motivazioni, con la scarsa conoscenza degli strumenti a disposizione, istituiti dalla legge n.108/1996, a cui poter ricorrere (Fondo di prevenzione<sup>107</sup>, Fondo di solidarietà<sup>108</sup>), con la scarsa fiducia nella capacità di questi strumenti di poter fornire risposte in modo tempestivo ed adeguate, con l'indebolimento delle virtù civiche<sup>109</sup>. Per quanto concerne il profilo dei beneficiari, i dati forniti da CONSAP S.p.A. (Concessionaria dei Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A.) mostrano che oltre il 70% dei mutui sono destinati prevalentemente ad imprenditori di sesso maschile, di età compresa tra i 40 e i 60 anni. Diversi risultano i settori coinvolti, con una netta prevalenza (70,5%) del macrosettore relativo al "Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione auto,

<sup>106</sup> Nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2020 sono pervenute 539 istanze al Fondo di solidarietà (erano state 732 nel 2019), 255 domande al fine dell'erogazione di mutui decennali (per casi di usura) e 284 al fine dell'erogazione di elargizioni (per casi di estorsione). Delle 255 domande di mutuo per i casi di usura ne sono state accolte soltanto 51. Per la concessione dei mutui è stato deliberato nel 2020 un ammontare complessivo di 3.520.458,37 euro (a fronte dei 3.623.411 del 2019). Le richieste di mutuo sono provenute principalmente dalle seguenti Regioni: Campania (36 istanze), Veneto (30), Puglia (28), Lombardia (26), Lazio (21). Proprio queste Regioni sono state quelle a cui sono stati devoluti gli stanziamenti maggiori: Campania (1.365.946 euro), Puglia (684.560 euro), Sicilia (424.572 euro), Lazio (356.890 euro), Veneto (268.405 euro). Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, Relazione annuale. Attività aggiornata al 31 dicembre 2020, Ministero dell'Interno, gennaio 2021.

<sup>107</sup> Il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura (art.15 legge n.108/1996), istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ripartito per il 70% tra i Confidi (istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali) e per il rimanente 30% tra le Fondazioni e le Associazioni Antiusura, mette a disposizione di queste istituzioni dei contributi da utilizzare per garantire i finanziamenti che le banche concedono a singoli e a famiglie in difficoltà economica ed a rischio di usura.

<sup>108</sup> Il Fondo di Solidarietà per le vittime dell'usura (art.14 legge n.108/1996), istituito presso l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, offre agli operatori economici, ai commercianti, agli artigiani, ai liberi professionisti che hanno denunciato gli usurari, un mutuo senza interessi da restituire in dieci anni, il cui importo è commisurato agli interessi usurari effettivamente pagati e, in casi di particolare gravità, può tenere conto anche di ulteriori danni subiti. Con la legge n. 448/2001 (art. 51, comma 1) si è provveduto ad unificare il Fondo di solidarietà previsto per l'usura dalla legge n.108/1996 con il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione di cui alla legge n.44/1999. In questo nuovo Fondo è successivamente confluito anche il Fondo per le vittime della mafia, di cui alla legge n. 512 del 1999, dando origine Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (vedi legge n. 10/2011).

<sup>109</sup> "Le mafie si sono fatte forti di una collettività basata dalla crisi economica e valoriale, di un'incultura generalizzata, della perdita di alcuni importanti valori e, anche peggio, dei disvalori, del generalizzato disprezzo delle regole, dell'indifferenza. Di tutto ciò che in definitiva consente di definirci una società civile". Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, Relazione annuale. Attività 2019, Ministero dell'Interno, febbraio 2020, p.21.

*moto e beni personali e per la casa*”, seguito da quello agricolo (17,6%), alberghiero (5,8%) e delle costruzioni (5,8%)<sup>110</sup>.

Dal lato delle grandi organizzazioni criminali va osservato che esse, per entrare in possesso di *asset* imprenditoriali di particolare interesse, sembrano ormai prediligere l'utilizzo di più raffinati e complessi strumenti finanziari, come l'acquisto dalle banche di crediti deteriorati, rispetto all'usura, che appare ormai una forma residuale di quella condotta criminale volta da una parte a riciclare denaro sporco nell'economia legale e dall'altra ad acquisire aziende<sup>111</sup>. Questo processo di relativa “modernizzazione” delle tecniche di espropriazione aziendale da parte della criminalità organizzata non deve tuttavia trarre in inganno *circa il carattere primordiale dell'usura che viene comunque ancora praticata*: “Da Caserta, attraverso fonti aperte, arriva l'allarme in ordine all'ultima “novità” degli strozzini quale modo di estinzione dei prestiti: figli, anche minorenni, dati in pegno agli usurai per lavorare in nero e pagare i debiti della famiglia”<sup>112</sup>.

Allarmi sul riaccendersi dei reati di usura in concomitanza con la pandemia sono provenuti anche da associazioni di categoria, da associazioni e fondazioni antiusura con raggio di operatività esteso a tutto il territorio nazionale, che hanno registrato un aumento delle richieste di aiuto provenienti soprattutto dalle imprese dei settori del commercio al dettaglio e all'ingrosso, della ristorazione, delle attività artistiche e di intrattenimento, alberghiero e del turismo.

Dai principali risultati di un'indagine sulla percezione dell'usura e della infiltrazione della criminalità organizzata da parte delle imprese del commercio e della ristorazione realizzata dall'Ufficio Studi di Confcommercio dal 22 gennaio all'8 febbraio 2021 su di un campione di aziende (705), di cui oltre 591 sono imprese con meno di 10 addetti operanti nel settore del commercio, dell'alloggio e ristorazione e dei pubblici

<sup>110</sup> Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, *Relazione annuale. Attività aggiornata al 31 dicembre 2020*, Ministero dell'Interno, gennaio 2021, pp.36-39.

<sup>111</sup> Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), *Report 3/2020*, Roma, luglio 2020, p.29; Nicaso e Gratteri (2020). Una riconferma dei tentativi delle organizzazioni della criminalità organizzata di appropriarsi di attività imprenditoriali viene dall'analisi dei cambiamenti degli assetti societari di molte aziende che si sono verificati da marzo 2020 a febbraio 2021 e dall'aumento del 7% occorso dal 2019 al 2020 (specialmente da luglio a dicembre) delle operazioni sospette (SOS) effettuate nel Lazio, Campania, Puglia e Sicilia, pervenute all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF). UIF (2021), p.1. Vedi anche Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2021), *Report 5/2021*, Roma, 5 maggio 2021.

<sup>112</sup> Organismo (2020), *Report 3/2020*, Roma, luglio 2020, p.29.

esercizi<sup>113</sup>, emerge che il 27% degli imprenditori ritiene che reati di usura siano aumentati rispetto all'ultimo anno<sup>114</sup>. La mancanza di liquidità e le difficoltà di accesso al credito sono infatti, dopo la riduzione del volume di affari, i due principali ostacoli lamentati rispettivamente dal 50,7% e dal 35,3% degli operatori interpellati. Il 12% di essi ha dichiarato di essere stato esposto personalmente al *pressing* degli usurai o a tentativi di appropriazione ‘anomala’ dell'azienda nell'ultimo anno<sup>115</sup>. Gli imprenditori per poter resistere alla pressione degli usurai hanno affermato di confidare principalmente nell'aiuto delle forze dell'ordine (43,9%), seguite a larga distanza dalle associazioni ed organizzazioni anti-usura (14,3%), dalle associazioni di categoria (10,1%), dallo Stato e dalle amministrazioni locali (7,8%), ma il 23,9% si sente solo ed abbandonato. Spesso questo sentimento porta gli imprenditori a compiere gesti disperati come testimoniato dall'elevato e crescente numero di suicidi commessi per motivazioni economiche che si sono registrati durante i due mesi di *lock down*<sup>116</sup>.

L'emergenza della pandemia, come altre emergenze del paese accadute in passato (disastri naturali, etc.), ha dunque causato un aumento dei reati di usura ed ha rappresentato per la criminalità organizzata un'occasione propizia per inquinare il tessuto economico e per contendere allo Stato il controllo del territorio, mortificando la libertà economica ed alterando la concorrenza. Una più decisa azione inter-istituzionale in favore delle vittime degli usurai va quindi intrapresa

<sup>113</sup> Ufficio Studi Confcommercio (2021).

<sup>114</sup> Questa percezione è risultata ancora più elevata tra gli imprenditori di alcune città del Sud d'Italia (Bari, Napoli, Palermo).

<sup>115</sup> Durante l'emergenza COVID si è però anche “rafforzato un altro modello criminale, già da tempo noto agli inquirenti e alla Commissione parlamentare antimafia, dove invece sono le stesse imprese a cercare il contatto con le mafie, cui chiedono “protezione”, la possibilità di accedere per loro tramite a commesse pubbliche, ma anche la possibilità di disporre di denaro fresco, come il prestito di denaro che risulterà a tassi usurari ed insostenibili oppure, direttamente, con l'ingresso nel capitale sociale di nuovi soci, solitamente prestanomi di esponenti mafiosi. Si tratta, dunque, di imprenditori che non solo o, meglio, non sono più vittime, ma sono imprenditori-speculatori che, tuttavia, avendo a che fare con le organizzazioni mafiose, fanno male i loro conti nell'avvalersi di quell'abbraccio mortale che va sotto il nome *welfare criminale* cioè, in altri termini, di tutto quel complesso di servizi illeciti offerti dai sodalizi criminali”. Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (2021), p.243.

<sup>116</sup> L'Osservatorio “Suicidi per motivazioni economiche” della Link Campus University ha rilevato che nei due mesi del *lock down* (marzo/aprile 2020) sono avvenuti 25 suicidi per motivazioni economiche (9 nel mese di marzo e 16 ad aprile), un numero maggiore rispetto ai 17 del bimestre gennaio-febbraio 2020 ed ai 14 suicidi dei mesi di marzo-aprile 2019. *I suicidi si sono riscontrati più tra gli imprenditori che tra i disoccupati*. A questi numeri vanno poi aggiunti anche quelli relativi ai tentati suicidi: 36 da gennaio 2020 ad aprile, 21 nel bimestre marzo/aprile 2020 (dati rilevati al 9/5/2020).

a livello centrale e decentrato<sup>117</sup>, unitamente ad una “manutenzione evolutiva” della legge n.108/1996 in materia di usura<sup>118</sup> e ad ruolo proattivo del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura che non dovrebbe limitarsi alla erogazione dei fondi, ma dovrebbe promuovere reti di collaborazione sul territorio sul fronte della prevenzione, contrasto, solidarietà, educazione alla legalità ed al risparmio. In questo *network* andrebbe incrementata e qualificata la presenza del volontariato e di altre organizzazioni del Terzo Settore (le Fondazioni e le Associazioni anti-usura).

L'usura è un fenomeno antico, complesso, articolato (si dovrebbe parlare di “usure”), di difficile analisi dato il suo carattere “sommerso” ed in continua evoluzione sin dai tempi di Dante, modificandosi lungo i secoli in relazione sia alle dottrine teologiche, filosofiche e morali del tempo, sia alle condizioni dell'economia e della società. Si tratta di un fenomeno che è ancorato all'attuale modello di capitalismo finanziario-patrimoniale, al ciclo economico, alle condizioni di erogazione del “credito legale”, al manifestarsi di emergenze straordinarie che possono generare *shock* economici (come è accaduto nel caso della pandemia), agli stili di vita consumistici (“Il vivere al di sopra delle proprie possibilità” indebitandosi), a vizi (“il gioco”), ad eventi imprevedibili personali e/o familiari (perdita del lavoro, divorzio, malattia, etc.), a scelte imprenditoriali sbagliate.

L'usura va strenuamente combattuta perché, come ci

<sup>117</sup> Alcune Regioni italiane, come Lazio, Piemonte, Toscana, Puglia, Basilicata, hanno promulgato leggi regionali destinate in modo specifico a contrastare usura e dell'estorsione. Altre Regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Sicilia, Trentino, Umbria, Marche, Veneto) hanno inserito misure di sostegno alle vittime dell'estorsione e dell'usura all'interno di provvedimenti di portata più generale volti a contrastare la criminalità organizzata ed a diffondere la cultura della legalità.

<sup>118</sup> Alcune proposte di revisione della legge n.108/1996 sono già stata formulate come quella di revisione del meccanismo di calcolo del “tasso soglia”, della informatizzazione delle procedure di accesso al Fondo di solidarietà (già in parte realizzata), della velocizzazione delle medesime con la modifica dei regolamenti, dell'estensione della possibilità di accedere al Fondo anche alle famiglie ed alle persone fisiche, della trasformazione della concessione di un mutuo decennale senza interessi nella erogazione di un contributo vista la difficoltà, storicamente riscontrata, nella restituzione dei mutui da parte dei loro beneficiari che sono già gravati da altri debiti, contributo che dovrebbe però essere condizionato all'imposizione dell'accompagnamento di un “tutor”, ovvero di una figura professionale competente e garantita dall'inserimento in appositi albi prefettizi, che aiuti l'imprenditore nell'emersione dallo stato di crisi. Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, *Relazione annuale. Attività 2019*, Ministero dell'Interno, febbraio 2020, p.22. Altre proposte riguardano l'introduzione di un “codice rosso” per l'usura che preveda la possibilità di avere strutture dedicate all'interno degli uffici di polizia in grado di ricevere segnalazioni e denunce, di intervenire con sollecitudine ed attivare tutte le misure di prevenzione nonché il potenziamento delle capacità investigative delle forze di polizia. Per ulteriori e più dettagliate proposte di miglioramento della legge n.108/1996 vedi Unioncamere (2014), pp.73-77; Cnel (2008), pp.84-90.

ricorda Papa Francesco, è un reato/peccato economico grave: “uccide la vita, calpesta la dignità delle persone, è veicolo di corruzione ed ostacola il Bene Comune”<sup>119</sup>. La raccomandazione è ancora più valida ai tempi del Covid-19 affinché la pandemia non si trasformi in “pandemia sociale”.

**Cristina Montesi**

**Ricercatrice in Politica Economica,  
Dipartimento di Economia,  
Università di Perugia**

## Bibliografia

- Balducci M.A. (2016), *Usura, protocapitalismo e Giotto nel Canto XVII dell'Inferno di Dante*, in “Romanica Cracoviensia”, n.3, pp.147-155.
- Banca d'Italia (2020), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n.2, pp.1-75.
- Bazzichi O. (2008), *Dall'usura al giusto profitto. L'etica economica della scuola francescana*, Effatà, Cantalupa (Torino).
- Barbero A. (2020), *Dante*, Laterza, Bari-Roma.
- Berengo M. (1999), *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra medioevo ed età moderna*, Einaudi, Torino.
- Bruni F. (2003), *La città divisa. Le parti e il bene comune da Dante a Guicciardini*, Feltrinelli, Milano.
- Bruni L., Zamagni S. (2004), *Economia civile. Efficienza, Equità, Felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Bruni L., Zamagni S. (2009), *Dizionario di Economia Civile*, Città Nuova, Roma.
- Bruni L., Zamagni S. (2015), *L'Economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- Cameron R. (1989), *A Concise Economic History of The World*, Oxford University Press, New York-Oxford.
- Capitani O. (2010) (a cura di), *L'etica economica medievale*, Il Mulino, Bologna.
- Censis (2020), *I soggetti dell'Italia che c'è e il loro fronteggiamento della crisi*, 2 luglio 2020, pp.1-83.
- Cherubini G. (1989), *Dante e le attività economiche del tempo suo*, in “Rivista di Storia dell'Agricoltura”, n.2, pp.3-17.
- Chiesa G., Villari M. (2003), *Superclan*, Feltrinelli, Milano.
- Cipolla C. (1980), *Before The Industrial Revolution*, Norton, NewYork-London.
- Cnel (2008), *Usura. Diffusione territoriale, evoluzione e qualità criminale del fenomeno*, pp.1-90.
- Colombo E. (2008), *Combattere l'usura. Il dibattito nella Chiesa dalle origini al XVIII secolo*, Eclat, Roma.
- Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di

<sup>119</sup> Papa Francesco (2018).

- solidarietà, *Relazione annuale. Attività 2019*, Ministero dell'Interno, febbraio 2020, pp.1-84.
- Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente del comitato di solidarietà, *Relazione annuale. Attività aggiornata al 31 dicembre 2020*, Ministero dell'Interno, gennaio 2021, pp.1-39.
- Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (2021), *Relazione Intermedia XX Comitato per la prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*, Roma 16 giugno 2021, pp.241-245.
- Dalla Chiesa (2021), *Legalità, impresa, territorio. Uno studio di caso speciale: Reggio Emilia e dintorni*, in "Rassegna Economica", n.1, pp.199-222.
- Dorini U. (1912), *Contributi alla biografia de Dante: La condizione economica del poeta e della famiglia. Documenti e note*, G.Carnesecchi, Firenze.
- Eurispes (2020), *Rapporto Italia 2020. Documento di sintesi*, pp.1-106.
- Evangelisti P. (2016), *Il pensiero economico nel Medioevo. Ricchezza, povertà, mercato e moneta*, Carocci, Roma.
- Faini E. (2016), *Prima del Fiorino. Le origini del decollo economico di Firenze tra 1150 e 1252*, in Verdon T. (2016), *Firenze prima di Arnolfo. Retroterra di grandezza*, Art&Libri, Firenze, pp.93-103.
- Fanfani T. (2003) (a cura di), *Alle origini della Banca. Mercanti-banchieri e sviluppo economico*, Bancaria Editrice, Roma.
- Frugoni C. (2008), *L'affare migliore di Enrico. Giotto e la cappella degli Scrovegni*, Einaudi, Torino.
- Frugoni C. (2017), *La cappella degli Scrovegni di Giotto*, Einaudi, Torino.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino.
- Gauchet M. (1992), *Il disincanto del mondo. Una storia politica della religione*, Einaudi, Torino.
- Giacchero M. (1977), *Aspetti economici fra III e IV secolo: prestito ad interesse e commercio nel pensiero dei Padri, "Augustinianum"*, n.17, pp. 24-37.
- Goldthwaite R. (2013), *L'economia della Firenze rinascimentale*, Il Mulino, Bologna.
- Kümper H. (2020), *Der Traum vom Ehrbaren Kaufmann. Die Deutschen und die Hanse*, Propyläen Verlag, Berlin.
- Le Goff J. (2000), *Tempo della Chiesa e tempo del mercante. Saggi sul lavoro e la cultura del Medioevo*, Einaudi, Torino.
- Le Goff J. (2003), *La borsa e la vita. Dall'usuraio al banchiere*, Laterza, Bari-Roma.
- Le Goff J. (2010), *Lo sterco del diavolo. Il denaro nel Medioevo*, Laterza, Bari-Roma.
- Le Goff J. (2011), *La città medievale*, Giunti, Firenze.
- Libera, Lavalibera (2020), *La tempesta perfetta. Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*, Roma, pp.1-44.
- Milani G. (2013), *L'uomo con la borsa al collo: genealogia e uso di un'immagine medievale*, Viella, Roma.
- Ministero dell'Interno (2020a), *Report su "Emergenza epidemiologica da Covid-19: andamento della delittuosità nel mese di marzo 2020"*.
- Ministero dell'Interno (2020b), *Report su "Criminalità: andamento della delittuosità e azione di contrasto relativo al primo trimestre 2020"*.
- Miskimin H.A. (1978), *The Economy of Early Renaissance Europe, 1300-1460*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.
- Montefusco A. (2017), *Banca e poesia al tempo di Dante*, in "Quaderno", n.58, pp.1-56.
- Montesi C. (2009), *Un confronto comparato tra differenti business ethics nella prospettiva del bene comune*, in Grasselli P. (2009) (a cura di), "Idee e metodi per il bene comune", Franco Angeli, Milano, pp.112-131.
- Montesi C. (2010), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi mondiale*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n.4, pp.137-160.
- Montesi C. (2016a), *Il Paradigma dell'economia civile. Radici storiche e nuovi orizzonti*, Umbria Volontariato Edizioni, Terni.
- Montesi C. (2016b), *Vecchie e nuove espressioni di beni comuni urbani collaborativi*, in "Quaderni di Economia sociale", n.1, pp.25-35.
- Montesi C. (2017), *Economia islamica ed Economia civile: le due metà del mito platonico del Simposio*, in "Quaderni di Economia sociale", n.2, pp.8-17.
- Montesi C. (2020a), *Adriano Olivetti imprenditore umanista e civile*, in "Quaderni di Economia sociale", n.1, pp.33-46.
- Montesi C. (2020b), *La città-comunità come città della speranza*, in Federici R. (2020) (a cura di), *Ex. Progettare l'abbandono*, Intermedia Edizioni, Attigliano, pp.109-134.
- Montesi C. (2021), *Disuguaglianze climatiche ed idea di giustizia climatica: principi, problemi, praticabilità*, in "Rassegna Economica", n.1, pp.149-197.
- Morgan A. (1990), *Dante and The Medieval Other World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Musarra A. (2021), *Medioevo marinaro. Prendere il mare nell'Italia medievale*, Il Mulino, Bologna.
- Nelson B. (1967), *Usura e cristianesimo. Per una storia della genesi dell'etica moderna*, Sansoni, Firenze.
- Nicaso A., Gratteri N. (2020), *Ossigeno illegale*, Mondadori, Milano.
- Noonan J.T. Jr. (1957), *The Scholastic Analysis of Usury*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), *Report 3/2020*, Roma, luglio 2020.
- Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2020), *Report 4/2021*, Roma, dicembre 2020.
- Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso (2021), *Report 5/2021*, Roma, 5 maggio 2021.
- Papa Francesco (2018), *Discorso del Santo Padre Francesco ai membri della consulta Nazionale Antiusura*, 3 febbraio 2018.
- Perulli P. (202), *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, La Nave di Teseo, Milano.

- Piketty T. (2018), *Il Capitale nel XXI Secolo*, Bompiani, Milano, 2018.
- Riccardi M., Maggioni M., Ferluga V. (2019), in "Rassegna Economica", n.1, pp.59-84.
- Savona E.U., Riccardi M. (2015), *Dai mercati illeciti all'economia legale: il portafoglio della criminalità organizzata in Europa. Rapporto finale del Progetto OCP – Organised Crime Portfolio*, pp.1-302.
- Semeraro C. (1991), *Prestito, usura e debito pubblico nella storia del cristianesimo*, in "Salesianum", n.53, pp. 383–400.
- Simmel G. (2019), *Filosofia del denaro*, Ledizioni, Milano.
- Stifani C. (2005), *Gli usurai dell'Inferno dantesco: uno squarcio nel costato di Cristo*, in "Rivista di Studi Italiani", anno XXIII, n.2, pp.17-34.
- Tanzini L. (2018), *1345.La bancarotta di Firenze. Una storia di banchieri, fallimenti e finanza*, Salerno Editrice, Roma.
- Todeschini G. (2002), *I mercanti e il tempio. La società cristiana e il circolo virtuoso della ricchezza fra medioevo ed Età moderna*, Il Mulino, Bologna.
- Todeschini G. (2004), *Ricchezza francescana. Dalla povertà volontaria alla società di mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Todeschini G. (2006), *Mercato medievale e razionalità economica moderna*, in "Reti Medievali Rivista", Anno VII, n. 2, pp.1-11.
- Ufficio Studi Confcommercio (2021), *La percezione dell'usura tra le piccole imprese del commercio e dei servizi*, terza edizione, 20 aprile 2021, pp.1-18.
- UIF (Unità di Informazione Finanziaria) (2021), *Newsletter* n.1, pp.1-2.
- Unioncamere (2014), *Studio conoscitivo sul fenomeno dell'usura. Sulle tracce di un crimine invisibile*, Roma, pp.1-77.
- Villani G. (1991), *Nuova cronica*, Guanda, Parma.
- Violante C. (1980), *Monasteri e canoniche nello sviluppo dell'economia monetaria (secoli XI-XIII)*, in AA.VV. (1980), *Istituzioni monastiche e Istituzioni canonicali in Occidente (1123-1215)*, Vita e Pensiero, Milano, pp.369-416.
- Zamagni S. (2009), *Avarizia*, Il Mulino, Bologna.
- Zamagni S. (2014), *Mercato*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- Zamagni S. (2017), *Le città dell'amicizia civile*, in Becchetti L. (2017) (a cura di), *Le città del ben-vivere*, Ecra, Roma, 2017, pp. 17-22.
- Zamagni S. (2020), *Disuguali*, Aboca, Sansepolcro.
- Zuboff S. (2019), *Il capitalismo della sorveglianza*, Luiss University Press, Roma.



# Per un lavoro di qualità, il contributo delle aziende

Eleonora Maglia

## Introduzione

Cosa rende un luogo di lavoro “il miglior posto” dove svolgere la propria professione? Certamente molte componenti sono afferenti alle diverse variabili soggettive (come l'età, la situazione contingente o le aspirazioni future), che rendono più o meno sensibili a specifici aspetti (come la stabilità economica, le prospettive di carriera o anche la vicinanza alla propria famiglia). Se la storica piramide di Maslow ricorda quanto sia necessario e prioritario il soddisfacimento dei bisogni basilari, gli studi sul tema e gli esperimenti organizzativi più recenti insistono piuttosto su elementi immateriali e relazionali. Secondo Ariely, ad esempio, sono fondamentali per i collaboratori una serie di elementi ascrivibili alla percezione che i propri compiti si inseriscano in un quadro generale, ovvero per la motivazione sarebbero dirimenti aspetti come la realizzazione di uno scopo, la sensazione di progredire e anche il riconoscimento dei risultati ottenuti.

Con svariate e personali risposte che portano ad identificare l'ideale “miglior posto in cui lavorare”, vi è però anche un tentativo di rispondere in modo oggettivo alla domanda posta come l'*incipit*. Si tratta della classifica *Best Workplaces Italia* - stilata da quasi 20 anni per valutare il clima organizzativo nei luoghi di lavoro italiani e per promuovere così l'eccellenza nella gestione del personale - che, per l'edizione 2020 recentemente pubblicata, ha intercettato e intervistato oltre 50.000 dipendenti.

In concomitanza della recente pubblicazione, per questo articolo se ne è tentata un'analisi in ottica di genere, allo scopo di capire quanta attenzione viene posta alla promozione delle pari opportunità nelle aziende considerate *Best Workplaces*. Il tema è d'interesse in virtù dell'evidenza che, per le donne, la questione della bontà di un posto di lavoro sembra tornare a ridursi ad elementi materiali. I dati nazionali sul mercato del lavoro mostrano infatti che, per il genere femminile, sarebbe già auspicabile entrare nel mondo del lavoro, ricevere un equo compenso e poter svolgere serenamente l'attività professionale. Sarebbe auspicabile perché, invece, la disoccupazione femminile media europea rilevata da Eu-silc è maggiore dell'equivalente maschile di oltre 10

punti percentuali; negli anni, il reddito annuo da lavoro tende ad aumentare per gli uomini ma diminuisce per le donne e, solo in Italia, secondo le rilevazioni Istat sono 404.000 le donne che nel corso della loro vita lavorativa hanno subito molestie o ricatti sul posto di lavoro.

A riguardo e per promuovere una maggiore trasparenza sul tema, in occasione dell'ultimo *Equal Pay Day*, ad esempio, la Commissione Europea ha avviato un'azione di informazione in logica di *fact checking*. Complessivamente, risulta ad esempio che tra i *curriculum* ricevuti, i candidati di genere femminile vengono ricontattati con tassi inferiori (pari solo al 23% dei casi) e per le assunte la retribuzione è in media il 23% in meno rispetto all'equivalente maschile, pur a fronte del medesimo impegno profuso. Anche dal punto di vista della carriera, sono gli uomini ad occupare posizioni apicali con maggior frequenza e solo un terzo dei manager è di genere femminile. Invece, alla luce delle evidenze (Casali, 2016), un clima aziendale inclusivo con *team* diversificati e *leadership* non convenzionali è positivamente correlato a reputazione, efficienza e *performance* migliori, con risultati più alti se si guarda all'indice *Dow Jones* (fino al +22%), maggiore produttività dei singoli (fino al +12%) e superiore capacità di costruire con i clienti un rapporto solido e duraturo (fino al 19%).

## I migliori luoghi di lavoro in Italia

All'interno del panorama tratteggiato, la classifica *Best Workplaces Italia* si propone quindi di dar voce alla forza lavoro e valorizzare il punto di vista di coloro i quali - in una data organizzazione - trascorrono una buona quota della propria vita e possono valutare in prima persona l'efficacia delle logiche organizzative del personale ivi adottate. Altro aspetto di pregio di questa rilevazione è la distinzione in sotto-classifiche a partire dalla dimensione dell'azienda candidata (calcolata in numero di dipendenti). Il tipo di segmentazione utilizzato può infatti contenere il rischio che l'accesso a professionalità e strumenti utili ad una migliore qualità del lavoro potrebbe risultare poco agevole per strutture con risorse monetarie contenute come sono in alcuni casi le PMI, che

tra l'altro come è noto sono molto presenti nel territorio italiano. Complessivamente poi *Best Workplaces* poggia su un modello secondo cui l'eccellenza di un ambiente di lavoro si configura quando vi sono relazioni di fiducia reciproca con il *management*, si è orgogliosi del proprio lavoro e della propria organizzazione di appartenenza e i rapporti con i colleghi sono di qualità. Tutto ciò è in effetti in accordo con gli studi sul tema e gli esperimenti organizzativi più recenti che rilevano l'importanza di elementi immateriali e relazionali (Ariely, 2016).

Analizzando le *best practices* che hanno motivato la presenza e il posizionamento in classifica delle aziende premiate (il 32% sono italiane), si nota una netta prevalenza dei temi legati all'innovazione nei metodi di assunzione, di inserimento e di partecipazione o carriera (come ad esempio l'utilizzo della *gamification* di American Express Italia, prima classificata nella sezione 500+ dipendenti), oltre ad una certa attenzione alla responsabilità sociale d'impresa (ad esempio con percorsi di volontariato d'impresa come il programma Gucci *Changemakers*, 12° classificato) e anche alla salute e al benessere (come il progetto *BWell* per la promozione di stili di vita sani e per la prevenzione delle malattie croniche attivato da Phillips, 13° classificata).

### Quanta parte è data ai progetti rivolti alle pari opportunità nelle aziende italiane?

Tra 153 aziende – valutate da un campione di dipendenti pressoché equo (53% uomini e 47% donne), nel 74% non impiegato in posizioni apicali, con una prevalenza nella fascia d'età 26-34 anni (32%) e di recente assunzione (meno di 2 anni 32%) – se ne trovano 5, premiate nella sezione 150-499 dipendenti, per programmi pensati per madri, famiglie e figli.

Eccone il dettaglio, in ordine di comparizione nella classifica. [1] Amgen Italia (attiva nel settore biotecnologico e farmaceutico, 4a classificata) premiata per le virtuose politiche di equità di genere in termini di retribuzione, servizi di *welfare* e di *work-life balance*, che vengono realizzate anche grazie a *Employee Resource Groups*, delle comunità interne cui le persone in azienda sono incentivate a far parte per concorrere a creare una cultura inclusiva. [2] Vetrya (attiva nel settore IT, 5a classificata) premiata per la creazione di un'area riservata all'accoglienza doposcuola dei figli dei dipendenti, con attività educative e didattiche gratuite e protrate fino a sera (dalle ore 15 sino alle ore 20) e durante la chiusura scolastica per tutto il giorno. Anche qui la compartecipazione è favorita e il servizio è una sorta di *work in progress* che raccoglie i suggerimenti o le nuove esigenze via via maturate dalle dipendenti. [3] Gruppo Servier in Italia (attivo nel settore biotecnologico e farmaceutico, 16° classificato) organizza, su scala mondiale, l'opportunità di viaggio e vacanza per i figli dei dipendenti presso colleghi che volontariamente offrono disponibilità

all'accoglienza. Qui, grazie alla piattaforma Global, ogni collaboratore dell'azienda posta la propria disponibilità e un mappamondo virtuale segnala le opportunità di applicazione. [4] Gruppo Assimoco (attivo nel settore servizi finanziari e assicurativi, 17° classificato) premiato per l'organizzazione di un evento contemporaneo dedicato alle famiglie, con percorsi informativi sulle logiche e i linguaggi di programmazione robotica per i minori e con consulenze pedagogiche per i genitori che vengono informati sull'utilizzo sicuro e consapevole delle tecnologie. [5] Mellin e Nutricia Italia di Danone Company (attive nel settore manifatturiero e produzione alimentare, 20e in classifica) premiate per la creazione in azienda di sale allattamento riservate alle neo-mamme, luoghi dove è possibile anche ottenere informazioni e consigli su una corretta nutrizione infantile.

### Prevalenza ai progetti *family-friendly*

Complessivamente, in ottica di promozione alle pari opportunità, nella classifica *Best Workplaces* la presenza e la rilevanza maggiore è data quindi a progetti *family friendly* e si tratta di un'evidenza da osservare con favore e su cui concentrare l'attenzione. Infatti, interventi in merito sono già molto necessari se si pensa ad esempio che, nell'ultimo anno, su 49.451 dimissioni e risoluzioni consensuali annue registrate dall'Ispettorato nazionale del lavoro, i provvedimenti riguardano le lavoratrici madri nel 73 per cento dei casi e, tra queste, il 59 per cento ha un solo figlio o è in attesa del primo. In più, se già lo scorso anno tra le donne dimissionarie la motivazione dichiarata in modo più ricorrente è stata l'incompatibilità tra l'occupazione lavorativa e le esigenze di cura della prole (20.212 su 56.636 contro 15.825 dell'anno precedente), questo fenomeno potrebbe incrementarsi soprattutto nel momento contingente perché le limitazioni per fronteggiare l'emergenza Covid-19 (come la chiusura delle scuole e dei centri ricreativi o l'alternanza con la didattica a distanza) rischiano, se possibile, di peggiorare ulteriormente i dati rilevati prima della pandemia.

Se la presenza di *best practices* per il *work-life balance* nella classifica *Best Workplaces* Italia è sicuramente un buon rilevatore di un avvio al cambiamento organizzativo verso il perseguimento di una cultura d'impresa che promuova la possibilità di occupazione e realizzazione professionale anche per le madri, l'innovazione di processo in tal senso andrebbe velocizzata e il momento attuale (pur devastante dal punto di vista economico e sociale) potrebbe anche essere propizio, visto che si sta in qualche modo ricontrattando anche il modo in cui le attività lavorative vengono svolte, pure creando nuove collaborazioni e reti che possano portare nuove soluzioni (è recente in merito l'accordo tra The Adecco Group, ManPowerGroup e Randstad).

## Equilibrio tra generi ai tempi della pandemia

L'emergenza sanitaria per Covid-19 ha reso evidenti molti dei *vulnus* dell'attuale sistema economico e sociale, inasprendo le disuguaglianze pre-esistenti (Maglia, 2020a; 2020b e 2020c). Se tutte le categorie sono state colpite, vi è stato un momento in cui si è parlato delle donne come di privilegiate, perché i tassi di contagio inizialmente registrati e diffusi dall'Istituto Superiore di Sanità mostravano percentuali maggiori tra gli uomini. In uno stadio iniziale delle conoscenze sul tema si è concluso che il genere femminile fosse protetto da fattori ascrivibili a componenti biologiche e comportamentali.

L'ipotesi di minor sensibilità femminile al contagio, che è stata indagata anche a livello internazionale (*BMJ Global Health*, 2020), in Italia - dove pur permane un minor tasso di letalità tra le donne come nel resto del mondo (*Global Health 50/50*, 2020) - non è stata però confermata dalle rilevazioni successive (Istituto Superiore di Sanità, 2020). Osservando infatti la distribuzione dei casi e dei decessi per genere e per fasce di età decennali, si nota un numero maggiore di casi di genere femminile tra i 10 e i 59 anni e oltre i 90 anni (ISS, 2020b, *Bollettino sorveglianza integrata Covid-19 del 30 aprile*). Se nella fascia di età superiore a 90 anni, la presenza di un numero di donne più che doppio rispetto al numero degli uomini si spiega con la struttura demografica della popolazione, le differenze riscontrate nelle età di mezzo potrebbero essere ascrivibili al profilo occupazionale. Infatti, nel settore posto maggiormente sotto sforzo in questo periodo di emergenza (ovvero la sanità e i servizi socio-assistenziali) sono le donne ad essere maggiormente presenti (a livello globale le donne rappresentano il 70 per cento della forza lavoro complessiva secondo il rapporto *United Nations Population Fund*, 2020, *Covid-19: A Gender Lens*) e si vede con quali effetti: tra i casi di infezione negli operatori sanitari, il 69 per cento è appunto donna (ISS, a, op. cit.). Anche da questi dati sono corroborate le evidenze che, per il genere femminile, la pandemia ha avuto effetti considerevoli. Se si riflette sulla sfera professionale, familiare e relazionale infatti appare chiaro che, durante le fasi di isolamento, di *lockdown* e di prime riaperture, vi è stato un inasprimento di una serie di fenomeni, tra cui la violenza domestica, l'iniqua distribuzione dei carichi di cura e la precarietà professionale.

## Covid-19 e conseguenze di genere

Le stime dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro avvertono dell'impatto negativo che la pandemia ha e avrà per i soggetti più fragili, come chi lavora in forme di precariato (secondo l'Osservatorio ILO, 2020, *Covid-19 e mondo del lavoro* la disoccupazione mondiale potrebbe aumentare anche di 25 milioni e fino a 35 milioni di persone in più potrebbero trovarsi in condizioni di povertà lavorativa) ed è noto che i settori dove prevalgono forme di lavoro precario sono ad alta intensità femminile (anche fino all'83,9 per cento secondo il *Global Gender Gap Report 2020* del World Economic Forum).

Inoltre, lo spostamento verso formule di *home working* attivato per limitare la mobilità e la prossimità e contenere il rischio di contagio comporta, nel caso delle donne, una sovrapposizione anche fisica dei compiti produttivi e riproduttivi, con conseguenti aggravii nella gestione operativa delle attività quotidiane e peggioramenti nel disequilibrio domestico. A riguardo, si consideri che sulla base dei dati Istat pre-pandemici (Istat, 2019, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*) si stima il raggiungimento della parità di genere nei tempi di lavoro familiare tra 60 anni (nell'ultimo decennio gli uomini in coppia hanno aumentato annualmente di un minuto e mezzo il loro impegno giornaliero nel lavoro familiare, quando invece le donne lo hanno ridotto di poco più di due minuti).

In più, le restrizioni e l'incertezza futura portano ad un inasprimento dei comportamenti disfunzionali personali e rischiano di peggiorare il numero dei casi totali di violenza domestica. In un Paese come l'Italia in cui l'85 per cento dei femminicidi avviene in famiglia (Eures, 2019, *Il femminicidio in Italia*), l'isolamento obbligato ha accresciuto le difficoltà di accesso ai centri antiviolenza e di avvio di percorsi di contrasto alla violenza sessista nelle relazioni tanto da comportare una diminuzione pari all'80 per cento nella fruizione di questi servizi, secondo i dati DiRE fin qui rilevati.

Altro aspetto da considerare tra le conseguenze di genere della pandemia è la condizione delle immigrate che, nella pandemia in corso, risultano maggiormente esposte al contagio per la loro maggior presenza nei settori considerati più a rischio. Secondo i dati Migrantess infatti in Italia il 70,6 per cento degli addetti impiegati in ambito infermieristico o di cura alla persona è rappresentato dalle donne migranti (Migrantess, 2019, *XXVIII Rapporto Immigrazione*).

Ora l'anno scolastico 2020/21 è stato avviato, ma le soluzioni di didattica a distanza restano comunque largamente utilizzate, soprattutto per decongestionare i trasporti e il rischio di sovra-affollamento e compromesso distanziamento sociale. Questa ipotesi costituisce un ulteriore problema per il genere femminile, che già sopporta il fenomeno del part-time involontario a causa dei servizi di cura insufficienti. In Italia, infatti, sono già 433.000 le donne inattive o part-time per carenze nel welfare, soprattutto localizzate al Sud (il 44,8 per cento delle madri in età lavorativa) e per cause nell'88 per cento dei casi ascrivibili proprio ad una mancanza dei servizi per l'infanzia (Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro, 2019, *Focus sull'occupazione femminile. Donne al lavoro: o inattive o part-time*).

## Assicurare fluidità nei processi di emancipazione

Per gli elementi esposti e a causa della pandemia in corso, il processo di emancipazione femminile rischia quindi

di rallentare o arrestarsi nei casi peggiori, azzerando la libertà di scelta e di auto-determinazione. Un dato per tutti in proposito è costituito dalle rilevazioni sui nuovi poveri a causa della crisi sociale ed economica innescata dal Covid-19 che, secondo il Rapporto Caritas, si compongono in maggioranza da donne con due figli (54 per cento). Per una consistente e consapevole partecipazione delle donne al sistema economico, l'indipendenza economica è invece essenziale (WEF, 2019) e, in proposito, occorre un approccio complesso, interazionale e multisettoriale, come anche evidenziato nel Rapporto Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" (o Piano Colao). Qui, tra i tre assi di rafforzamento per la trasformazione del Paese che hanno ispirato la visione dell'Italia del futuro, gli obiettivi e le raccomandazioni del Comitato, trovano posto anche la Parità di genere e l'inclusione, tra l'altro per assicurare anche alle donne un posto nello sviluppo della vita economica e sociale e divellere definitivamente le disuguaglianze economiche, territoriali e generazionali che costituiscono un freno allo sviluppo economico e sociale del Paese. Anche le conclusioni del Rapporto *World Economic Forum* sul *Gender Gap* allertano che la competitività economica può essere accresciuta conseguendo un migliore equilibrio tra generi nei posti di responsabilità e che solo le economie che riusciranno a impiegare tutti i loro talenti riusciranno poi a prosperare.

Ora l'occasione di un cambiamento obbligato può così dar agio anche ad innovazioni sugli strumenti fare volti a realizzare "ottimi luoghi di lavoro" anche per le donne e per le madri, ad esempio estendendo le *best practices* identificate come virtuose nel *Best Workplaces* Italia 2020. Dove, come si è visto, è stato possibile, anche in aziende di non grandi dimensioni, ad esempio creare servizi dopo scuola che siano realmente rispondenti alle esigenze delle donne, grazie a processi di compartecipazione delle lavoratrici nella definizione delle politiche aziendali. Certamente sarà necessario ancora molto lavoro in proposito perché, se la piena inclusione femminile è tanto auspicabile da essere presente nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Goal 5 per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere), la misurazione dell'avanzamento nel raggiungimento dei SDGs stessi mostra che, in media, i Paesi OCSE sono ancora lontani dagli obiettivi legati alle disuguaglianze (partecipazione e *leadership* femminile) e alla sicurezza (violenza contro le donne) e l'Italia ha raggiunto finora solo 12 dei 105 target previsti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite secondo le rilevazioni OECD.

Si può quindi concludere che un'organizzazione del lavoro che consenta di coniugare maternità e professione è tuttora una delle sfide del futuro e l'auspicio è che, tra un anno, nella prossima *Best Workplaces* Italia, si possa già vederne molti nuovi modelli positivi attivati. Operativamente, dall'analisi della stessa classifica *Best Workplaces* si possono ritrarre alcune utili direttive organizzative, ad esempio la valutazione della propria realtà lavorativa con un *Parity index* femminile che prenda in considerazione la possibilità di assentarsi dal

lavoro, l'equità della retribuzione, il *profit sharing*, l'equità delle promozioni, l'assenza di favoritismi e l'imparzialità legata al genere, ricordando che le dimensioni dirimenti di un ambiente di lavoro eccellente sono Credibilità, Rispetto, Equità, Orgoglio e Coesione.

**Eleonora Maglia**  
**Ricercatrice per il Centro di ricerca e**  
**documentazione Luigi Einaudi**

## Bibliografia

- Ariely D., 2016, *Payoff. The Hidden Logic That Shapes Our Motivation*
- Asvis, 2019, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto 2019*
- BMJ Global Health, 2020, *Sex, gender and Covid-19: Disaggregated data and health disparities*
- Caritas, 2020, *Rapporto sulla povertà*
- Casali V., 2016, *Valorizzare le diversità nell'impresa. Verso cantieri di innovazione sociale*, Sviluppo&Organizzazione, n.272, pp. 17-30
- Comitato di esperti in materia economica e sociale, 2020, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*
- European Commission, 2019, *The Gender Pay Gap Situation in the EU*
- Eu-silc, 2018, *Indagine sul reddito e le condizioni di vita*
- Global Health 50/50, 2020, *Resources on gender and secondary impacts of the Covid-19 pandemic*
- Ispettorato nazionale del lavoro, 2019, *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri*
- Istat, 2016, *Indagine sulla sicurezza dei cittadini*
- Istituto Superiore di Sanità, 2020, *Differenze di genere in Covid-19*
- Maglia E., 2020a, *Covid-19, decreti governativi ed effetti di genere*, Prospettive sociali/Social policies, 2, pp. 315-318
- Maglia E., 2020b, *Dall'emergenza Covid-19, "Progettiamo il rilancio". Un'analisi delle disuguaglianze in ottica di genere*, Welfare Oggi, 2, pp.27-29
- Maglia E., 2020c, *Post Covid-19: Parità di genere ed inclusione per la trasformazione del Paese*, Economia e Politica, 2020, Semestre 2
- OECD, 2019, *Measuring Distance to the SDG Target*

# La capacità dei territori di trattenere competenze: i dati sui flussi migratori dei laureati dalle province italiane

Rosa Maria Vitulano

## Introduzione

Il tema della mobilità del capitale umano qualificato sta assumendo sempre più importanza negli ultimi anni, in quanto è considerato uno dei principali fattori in grado di accrescere la competitività di un territorio: le persone dotate di elevate conoscenze e competenze sono in grado di contribuire allo sviluppo del sistema economico aumentandone il livello di innovazione e stimolando la nascita di nuove iniziative imprenditoriali. La questione sta assumendo particolare rilevanza anche nell'attuale contesto di crisi, dove la valorizzazione del capitale umano viene sempre più spesso indicata come una delle azioni principali da affiancare agli investimenti in capitale fisico per favorire una crescita duratura. Nel contesto italiano, due elementi destano preoccupazione: da una parte "la mancanza di circolarità che caratterizza alcuni specifici territori, dove all'uscita di capitale umano qualificato non si associa un corrispettivo rientro. Dall'altra parte, l'evidenza che gli spostamenti assumono sempre più un carattere di unidirezionalità (dalla periferia verso il centro) e diventano sempre più irreversibili"<sup>1</sup>. Per questo diventa sempre più importante sia riuscire ad attrarre talenti investendo nella loro formazione e potenziando il sistema educativo universitario (e secondario), sia trattenere le risorse di qualità nei territori di origine offrendo maggiori opportunità di inserimento professionale di alto profilo. Le limitazioni alla mobilità delle persone intervenute durante la pandemia da Covid-19 hanno stimolato riflessioni su come poter contrastare il processo di spopolamento che ha caratterizzato alcune realtà territoriali negli ultimi decenni, evidenziando ancora di più la necessità di effettuare investimenti in servizi e infrastrutture non solo fisiche ma anche virtuali<sup>2</sup>.

In questo approfondimento si affronta il tema delle migrazioni qualificate all'interno del territorio italiano, con particolare riferimento agli spostamenti tra province e dalle province verso l'estero, e limitando l'analisi alla popolazione con 25 anni o più che ha conseguito un titolo di studio pari ad almeno la laurea. Sono stati utilizzati i dati forniti da Istat relativi alle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente nel 2019, considerando in entrata e in uscita dalla provincia i trasferimenti da o verso comuni al di fuori di essa<sup>3</sup>. All'interno dei confini nazionali la situazione è molto eterogenea, con province che presentano un saldo netto positivo di laureati, e altre con un bilancio negativo. Analizzeremo poi il lato della domanda di lavoro nella sua componente più qualificata, rappresentata dalle richieste di laureati: utilizzando le evidenze risultanti dalle rilevazioni di Excelsior-Anpal nelle diverse province italiane emerge una difficoltà di reperimento soddisfatta solo parzialmente dai flussi di mobilità interna. Questo gap si verifica sia per mancanza di candidati, sia per inadeguatezza ai profili richiesti: sarà necessario pertanto investire, sia economicamente che culturalmente, affinché le scelte formative dei giovani siano sempre più indirizzate in ambiti verso cui intendiamo rilanciare il Paese, come le competenze scientifiche e tecnologiche (le cosiddette STEM), fondamentali per guidare la "doppia transizione" verso un'economia verde e digitale.

## La mobilità dei laureati nel territorio italiano

Nel 2019 il volume complessivo della mobilità interna è stato di un milione 485mila trasferimenti<sup>4</sup>: per migrazione interna si intende l'insieme dei trasferimenti di residenza entro i confini nazionali. Se limitiamo l'analisi ai cittadini italiani di 25 anni o più in possesso di almeno il titolo di laurea, si tratta di quasi 120mila trasferimenti di residenza da una provincia all'altra. A questi vanno poi aggiunti i trasferimenti verso l'estero,

<sup>1</sup> Bergamante F. e Vecchione G. (2017), Capitale umano altamente qualificato e mobilità: i fattori di attrazione nel territorio italiano, Università Federico II.

<sup>2</sup> Svimez: lo Smart working riporta i giovani al Sud, il Sole 24 Ore, 17 novembre 2020; South Learning, da Londra in Calabria, il Sole 24 Ore, 22 ottobre 2020.

<sup>3</sup> Si ringraziano le dottoresse F. Lipari e C. Pellicanò di Istat per la collaborazione nella fornitura dei dati provinciali per il 2019.

<sup>4</sup> Istat: Iscrizioni e Cancellazioni Anagrafiche della Popolazione Residente (Anno 2019) - 20 gennaio 2021.

oltre 28mila italiani laureati con almeno 25 anni che nel 2019 hanno trasferito la propria residenza oltreconfine e che, al netto dei rimpatri, ammontano a circa 14mila unità in meno. A differenza delle migrazioni interne, questi rappresentano una perdita netta per il nostro Paese, da attribuire secondo l'Istat in larga parte "alle difficoltà del mercato del lavoro italiano, che induce i giovani più qualificati a investire con maggior facilità il proprio talento nei paesi esteri in cui sono maggiori le opportunità di carriera e di retribuzione".

Tornando all'interno dei confini nazionali, come primo livello di analisi è stata effettuata un'aggregazione dei saldi netti tra province per macro-ripartizione geografica: da questa prima classificazione, emerge in maniera evidente una direttrice che porta dal Sud verso il Nord, con un deflusso netto dalle province del Mezzogiorno a favore del resto del Paese: i territori meridionali vedono la fuoriuscita di oltre 49mila laureati (di cui oltre 36 mila verso province localizzate nel Centro Nord); ne entrano poco meno di 24mila (di cui circa 11mila dal Centro Nord) con un saldo netto di oltre 25mila laureati in meno (Tab.1), a cui vanno aggiunti gli oltre 6 mila che vanno all'estero.

Tutte le altre macro-ripartizioni presentano invece un saldo netto positivo: oltre 15 mila laureati in ingresso per l'insieme delle province del Nord Ovest (che diventano oltre 12mila al netto degli espatri); quasi 7.500 per il Nord Est (4.900 al netto del flusso estero) e circa 2.700 per il Centro (che si annullano quasi completamente con il flusso in uscita verso l'estero). In termini percentuali sulla popolazione nella stessa fascia di età (25 anni o più), il Mezzogiorno perde circa 2 laureati ogni mille abitanti.

Il confronto con i dati degli anni precedenti fa emergere una dinamica di tipo strutturale (Fig.1), tuttavia bisogna tener conto che nel 2019 è cambiato l'impianto di raccolta dati: con il subentro in ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) di quasi tutti i comuni lo scambio di informazioni anagrafiche si è velocizzato e il volume dei trasferimenti è aumentato. Il 2019 è l'anno del primo rilascio della popolazione del censimento permanente, e molti comuni hanno regolarizzato pratiche sospese procedendo a una sorta di pulizia anagrafica. Per queste ragioni, il dato del 2019 è confrontabile con i precedenti con le dovute avvertenze. (Vedi Fig. 1)

Scendendo a livello regionale, sono le province della Lombardia quelle che attraggono più personale qualificato nell'ambito dei trasferimenti interni; la Campania quella che ne perde di più; nessuna regione presenta un saldo positivo verso l'estero. In termini relativi rispetto alla popolazione residente, il tasso immigratorio netto negativo più elevato si ha per Calabria, Basilicata e Molise, tutte oltre il 2 per mille; mentre le province dell'Emilia-Romagna superano in termini relativi quelle lombarde (penalizzate nel saldo con l'estero) con un tasso di immigratorio netto positivo di quasi 1,5 laureati ogni mille abitanti. Le

regioni del Mezzogiorno si collocano tutte nella parte bassa della classifica, sia considerando i valori in termini assoluti, sia in relazione alla popolazione residente. A livello di singola provincia (Tab.2), l'unica eccezione è rappresentata da Cagliari, con un saldo positivo di 229 laureati nel 2019 al netto degli espatri, mentre a Napoli si sfiorano le 3mila unità in meno (quasi 4mila se si considera anche il deflusso verso l'estero); in rapporto alla popolazione, il picco negativo si ha per Reggio Calabria. (Vedi Tab. 2)

## La domanda di laureati da parte delle aziende

Se da un lato alcuni territori stanno affrontando un progressivo impoverimento di capitale umano, l'altra faccia della medaglia è la domanda di personale qualificato da parte delle imprese italiane: secondo le rilevazioni sui programmi occupazionali realizzate da Excelsior-Unioncamere in collaborazione con Anpal, le imprese hanno difficoltà a trovare, in media, oltre un laureato ogni tre posizioni disponibili. In aggiunta a ciò, la domanda di lavoro pianificata nel 2020 ha risentito profondamente degli effetti della grave crisi pandemica, accelerando alcune tendenze già in essere. Lo shock da Covid-19 ha frenato i programmi di assunzione delle imprese nel 2020, con un calo del 30% rispetto al 2019<sup>5</sup>, ma sta anche polarizzando sempre più la richiesta verso figure altamente qualificate. Per affrontare la complessità delle sfide in atto le imprese puntano infatti su figure sempre più specializzate: saranno quindi proprio le competenze digitali, richieste al 60% dei profili ricercati nel 2020, uno dei principali driver su cui faranno leva le imprese per gestire la fase di recupero che si aprirà nei prossimi mesi. Le lauree più richieste restano quelle a indirizzo economico, di ingegneria e a indirizzo insegnamento e formazione, ma le difficoltà di reperimento si concentrano in particolare sui laureati nelle discipline STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), riguardando il 46% dei candidati in questi indirizzi contro il 30% delle altre lauree.

Partendo dalle esigenze occupazionali a livello di singola provincia (numero di laureati per le quali le imprese segnalano difficoltà di reperimento) si è provveduto a riaggregare i dati a livello di macroarea, rapportandole al totale delle posizioni richieste. Anche sotto questo aspetto emerge un'Italia divisa in due, con un Mezzogiorno che (probabilmente anche a causa degli elevati tassi di disoccupazione e di un tessuto economico meno esteso) fa "meno fatica" a trovare laureati per le posizioni disponibili (il 33% delle richieste), e dall'altra parte un Nord Est dove la percentuale sfiora il 41%. In termini relativi sul totale della popolazione di 25 anni e più, spicca il Nord Ovest con 5 laureati di difficile reperimento ogni mille abitanti, seguito da Nord

<sup>5</sup> Bollettino 2020 – Sistema Informativo Excelsior di Unioncamere e Anpal.

Est e Centro (rispettivamente 3,8 e 3,7); più distante il Mezzogiorno (2,3). (Vedi Tab. 3)

Tra le province del Mezzogiorno, si distingue Cagliari che, oltre ad avere una percentuale di laureati di difficile reperimento sul totale più alta della media del Mezzogiorno (36,2%, allineata con il valore medio nazionale), spicca anche in termini relativi in rapporto alla popolazione, con un valore di 6 laureati ogni mille abitanti. In termini assoluti, le maggiori richieste di difficile soddisfacimento si localizzano nelle province di Bari e Napoli. (Vedi Tab. 4)

Non sempre la difficoltà di reperimento è dovuta a mancanza di disponibilità di candidati, la causa a volte è anche la preparazione inadeguata degli stessi. Nel 2019, il 24,6% dei laureati (25-34enni) ha una laurea nelle aree disciplinari scientifiche e tecnologiche; le cosiddette lauree STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics)<sup>6</sup>. Nel confronto europeo, siamo sopra al Regno Unito (23,2%), ma sotto alla Francia (26,8%), alla Spagna (27,5%) e alla Germania (32,2%). La quota di laureati in discipline STEM non è molto variabile sul territorio, passando dal 23,5% del Mezzogiorno al 25,3% del Nord; il divario di genere è invece molto forte: il 37,3% degli uomini ha una laurea STEM contro il 16,2% delle donne. Eppure, la scelta dell'indirizzo di studio può essere determinante per trovare lavoro: nel 2019, il tasso di occupazione della popolazione laureata ha raggiunto l'83,6% per le lauree conseguite nell'ambito scientifico e tecnologico, secondo solo ai laureati dell'area medico-sanitaria e farmaceutica (86,8%).

In conclusione, la richiesta di capitale umano qualificato viene in parte soddisfatta dalla disponibilità locale di popolazione residente, in parte dalle migrazioni interne che determinano un deflusso da parte di altri territori (in particolare dal Mezzogiorno), ma vi è ancora una domanda di laureati da parte delle imprese per le quali viene dichiarata una difficoltà in fase di assunzione, spesso per mancanza di candidati, a volte per inadeguatezza ai profili richiesti. Per sostenere la trasformazione digitale del Paese e delle sue filiere industriali bisognerà investire, economicamente e culturalmente, affinché le scelte dei giovani si orientino meglio verso i profili e le competenze più richiesti dalle imprese. L'istruzione senza una specializzazione negli ambiti verso cui si intende rilanciare il Paese non solo penalizza le imprese ma, spesso, favorisce la disoccupazione.

I dati mostrati sul Mezzogiorno sono una conferma di quanto già noto, e in parte una sorpresa: se da un lato prosegue la perdita di capitale umano qualificato, al contempo le statistiche sulle difficoltà di reperimento,

pur mostrando meno criticità nel Meridione, segnalano una domanda di lavoro inespressa che potrebbe essere almeno in parte soddisfatta se non vi fosse l'abbandono dei territori di origine da parte dei laureati, da attribuire in parte anche alle migliori opportunità di carriera e di retribuzione offerte altrove.

**Rosa Maria Vitulano**

**Economista Territoriale**

**Direzione Studi e Ricerche - Industry Research**

**Intesa Sanpaolo**

<sup>6</sup> Istat – Report Livelli di istruzione e ritorni occupazionali – Anno 2019, 22 luglio 2020.

## Laureati italiani di 25 anni e più: saldo migratorio interno ed estero e tasso immigratorio netto per regione

	Saldo migratorio netto (unità)			Tasso immigratorio netto (ogni mille abitanti nella stessa fascia di età)		
	Interno	Estero	Totale	Interno	Estero	Totale
<b>Italia</b>	<b>0,0</b>	<b>-13.734</b>	<b>-13.734</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,30</b>	<b>-0,30</b>
<b>Nord Ovest</b>	<b>15.080</b>	<b>-2.738</b>	<b>12.342</b>	<b>1,21</b>	<b>-0,22</b>	<b>0,99</b>
Lombardia	12.713	-2.183	10.530	1,64	-0,28	1,36
Piemonte	2.172	-409	1.763	0,64	-0,12	0,52
Liguria	215	-136	79	0,18	-0,11	0,06
Valle d'Aosta	-20	-10	-30	-0,21	-0,10	-0,31
<b>Nord Est</b>	<b>7.471</b>	<b>-2.599</b>	<b>4.872</b>	<b>0,83</b>	<b>-0,29</b>	<b>0,54</b>
Emilia Romagna	5.726	-561	5.165	1,64	-0,16	1,48
Trentino Alto Adige	591	-284	307	0,74	-0,35	0,38
Veneto	860	-1.095	-235	0,23	-0,29	-0,06
Friuli V.G.	294	-659	-365	0,31	-0,69	-0,38
<b>Centro</b>	<b>2.657</b>	<b>-2.204</b>	<b>453</b>	<b>0,29</b>	<b>-0,24</b>	<b>0,05</b>
Toscana	1.657	-328	1.329	0,57	-0,11	0,46
Lazio	1.624	-1.152	472	0,36	-0,26	0,11
Umbria	-130	-231	-361	-0,19	-0,34	-0,53
Marche	-494	-493	-987	-0,42	-0,42	-0,83
<b>Mezzogiorno</b>	<b>-25.208</b>	<b>-6.193</b>	<b>-31.401</b>	<b>-1,64</b>	<b>-0,40</b>	<b>-2,04</b>
Molise	-552	-68	-620	-2,32	-0,29	-2,60
Sardegna	-641	-422	-1.063	-0,50	-0,33	-0,82
Basilicata	-1.177	-138	-1.315	-2,72	-0,32	-3,04
Abruzzo	-1.174	-394	-1.568	-1,16	-0,39	-1,54
Calabria	-4.037	-809	-4.846	-2,79	-0,56	-3,34
Puglia	-4.785	-1.063	-5.848	-1,58	-0,35	-1,93
Sicilia	-6.471	-1.476	-7.947	-1,76	-0,40	-2,16
Campania	-6.371	-1.823	-8.194	-1,50	-0,43	-1,94

Tab. 1 - Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat

## Laureati di 25 anni o più: iscrizioni e cancellazioni anagrafiche tra Mezzogiorno e Centro Nord (migliaia)

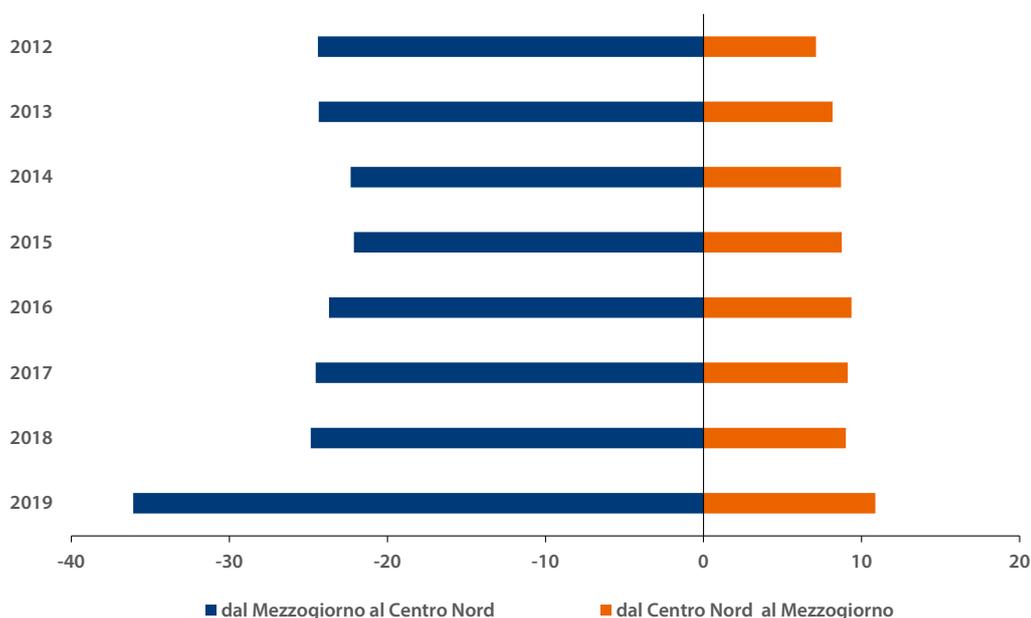


Fig. 1 - Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat

## Laureati italiani di 25 anni e più: saldo migratorio interno ed estero e tasso immigratorio netto nelle province del Mezzogiorno

	Saldo migratorio netto (unità)			Tasso immigratorio netto (ogni mille abitanti nella stessa fascia di età)		
	Interno	Estero	Totale	Interno	Estero	Totale
<b>Mezzogiorno</b>	<b>-25.208</b>	<b>-6.193</b>	<b>-31.401</b>	<b>-1,64</b>	<b>-0,40</b>	<b>-2,04</b>
Cagliari	285	-56	229	0,84	-0,17	0,67
Sassari	-112	-171	-283	-0,29	-0,44	-0,73
Pescara	-126	-128	-254	-0,51	-0,52	-1,03
Oristano	-142	-35	-177	-1,12	-0,28	-1,40
Isernia	-188	-29	-217	-2,83	-0,44	-3,27
Teramo	-247	-107	-354	-1,04	-0,45	-1,49
Ragusa	-268	-127	-395	-1,13	-0,54	-1,67
Nuoro	-301	-55	-356	-1,86	-0,34	-2,20
Vibo Valentia	-306	-32	-338	-2,61	-0,27	-2,88
Matera	-324	-35	-359	-2,15	-0,23	-2,38
Campobasso	-364	-39	-403	-2,12	-0,23	-2,35
Crotone	-364	-23	-387	-2,91	-0,18	-3,10
Sud Sardegna	-371	-105	-476	-1,32	-0,37	-1,70
Enna	-375	-74	-449	-3,06	-0,60	-3,66
Barletta-Andria-Trani	-388	-124	-512	-1,35	-0,43	-1,79
L'Aquila	-389	-32	-421	-1,66	-0,14	-1,80
Chieti	-412	-127	-539	-1,38	-0,43	-1,81
Siracusa	-423	-110	-533	-1,42	-0,37	-1,79
Brindisi	-502	-91	-593	-1,68	-0,30	-1,99
Benevento	-519	-69	-588	-2,46	-0,33	-2,79
Caltanissetta	-605	-92	-697	-3,15	-0,48	-3,63
Avellino	-700	-118	-818	-2,20	-0,37	-2,57
Trapani	-741	-84	-825	-2,31	-0,26	-2,57
Catanzaro	-780	-101	-881	-2,90	-0,38	-3,28
Potenza	-853	-103	-956	-3,03	-0,37	-3,40
Messina	-868	-212	-1.080	-1,81	-0,44	-2,26
Agrigento	-873	-94	-967	-2,73	-0,29	-3,02
Lecce	-883	-167	-1.050	-1,45	-0,27	-1,73
Bari	-897	-412	-1.309	-0,95	-0,44	-1,39
Caserta	-900	-270	-1.170	-1,34	-0,40	-1,74
Catania	-933	-250	-1.183	-1,17	-0,31	-1,48
Taranto	-943	-140	-1.083	-2,18	-0,32	-2,50
Foggia	-1.172	-129	-1.301	-2,57	-0,28	-2,86
Salerno	-1.254	-393	-1.647	-1,52	-0,48	-2,00
Cosenza	-1.292	-428	-1.720	-2,41	-0,80	-3,21
Reggio di Calabria	-1.295	-225	-1.520	-3,23	-0,56	-3,79
Palermo	-1.385	-433	-1.818	-1,51	-0,47	-1,98
Napoli	-2.998	-973	-3.971	-1,36	-0,44	-1,80

Tab. 2 – Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat

## Esigenze occupazionali delle imprese: richieste di laureati (di cui di difficile reperimento) per regione (2020)

	Richieste laureati	Di cui di difficile reperimento		ogni mille abitanti di 25 anni e più
	numero	numero	% su totale	
Italia	457.080	166.743	36,5	3,6
<b>Nord Ovest</b>	<b>170.610</b>	<b>62.847</b>	<b>36,8</b>	<b>5,0</b>
Lombardia	125.030	46.136	36,9	6,0
Piemonte	34.650	12.994	37,5	3,8
Liguria	10.280	3.464	33,7	2,8
Valle d'Aosta	630	273	43,3	2,8
<b>Nord Est</b>	<b>84.650</b>	<b>34.547</b>	<b>40,8</b>	<b>3,8</b>
Emilia-Romagna	35.530	14.354	40,4	4,1
Veneto	31.600	12.798	40,5	3,4
Trentino Alto-Adige	9.670	4.158	43	5,2
Friuli-Venezia Giulia	7.850	3.250	41,4	3,4
<b>Centro</b>	<b>95.960</b>	<b>34.421</b>	<b>35,9</b>	<b>3,7</b>
Lazio	61.270	20.035	32,7	4,5
Toscana	22.270	9.175	41,2	3,1
Marche	8.510	3.395	39,9	2,9
Umbria	3.920	1.842	47	2,7
<b>Mezzogiorno</b>	<b>105.860</b>	<b>34.927</b>	<b>33,0</b>	<b>2,3</b>
Campania	34.500	11.592	33,6	2,7
Sicilia	24.370	7.847	32,2	2,1
Puglia	20.930	6.551	31,3	2,2
Sardegna	8.730	3.064	35,1	2,4
Calabria	7.810	2.476	31,7	1,7
Abruzzo	6.380	2.265	35,5	2,2
Basilicata	2.010	718	35,7	1,7
Molise	1.120	409	36,5	1,7

Tab. 3 - Fonte elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Unionicamere- Excelsior e Istat

**Esigenze occupazionali delle imprese: richieste di laureati (di cui di difficile reperimento) nelle province del Mezzogiorno (2020)**

	Richieste laureati		Di cui di difficile reperimento		ogni mille abitanti di 25 anni e più
	numero	numero	% su totale		
Mezzogiorno	105.860	34.927	33,0		2,3
Cagliari	5.640	2.042	36,2		6,0
Bari	11.160	3.381	30,3		3,6
Pescara	2.170	762	35,1		3,1
Napoli	19.710	6.485	32,9		2,9
Caserta	5.760	1.878	32,6		2,8
Palermo	8.580	2.488	29,0		2,7
Catania	6.250	2.150	34,4		2,7
Salerno	6.060	2.206	36,4		2,7
Isernia	420	172	41,0		2,6
Chieti	1.880	697	37,1		2,3
Teramo	1.300	501	38,5		2,1
Catanzaro	1.770	545	30,8		2,0
Benevento	1.270	427	33,6		2,0
Cosenza	3.130	1.083	34,6		2,0
Lecce	3.760	1.173	31,2		1,9
Messina	2.350	912	38,8		1,9
Avellino	1.700	602	35,4		1,9
Foggia	2.620	854	32,6		1,9
Crotone	640	234	36,6		1,9
Sassari	2.170	720	33,2		1,9
Siracusa	1.590	522	32,8		1,8
Caltanissetta	900	329	36,5		1,7
Taranto	2.240	724	32,3		1,7
Potenza	1.340	470	35,1		1,7
Matera	670	248	37,0		1,6
Agrigento	1.880	506	26,9		1,6
Ragusa	980	338	34,5		1,4
Brindisi	1.150	424	36,9		1,4
Trapani	1.390	450	32,4		1,4
Campobasso	700	237	33,8		1,4
Oristano	500	171	34,2		1,4
L'Aquila	1.030	304	29,5		1,3
Vibo Valentia	490	152	31,0		1,3
Enna	440	147	33,4		1,2
Reggio di Calabria	1.790	467	26,1		1,2
Nuoro	430	128	29,7		0,8

Tab. 4 - Fonte elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Unionicamere- Excelsior e Istat



# La riforma del Terzo settore. A che punto siamo?

Francesco Amati

## Premessa

Con l'emanazione della Legge di Riforma del Terzo settore (Legge delega n. 106 del 2016)<sup>1</sup> e dei successivi decreti di attuazione della stessa è stato avviato un imponente processo di riforma che si prefiggeva l'obiettivo di porre in essere un'ambiziosa opera di revisione e di riorganizzazione della disciplina giuridica attraverso la costruzione di un nuovo impianto normativo in grado, non solo di classificare giuridicamente e con maggiore dettaglio - rispetto alle normative degli anni 90 - le diverse tipologie organizzative ma anche di attribuire, per la prima volta, un'identità istituzionalmente riconosciuta al Terzo settore.

Con l'emanazione dei summenzionati decreti attuativi, approvati nel corso del 2017, corretti ed integrati con una serie di Decreti legislativi emanati nel 2018, è stato istituito il Codice del Terzo Settore (D.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017), è stata rivista la disciplina dell'Impresa Sociale (D.lgs. n. 112 del 3 luglio 2017), è stato regolamentato in maniera nuova il servizio civile, che diviene "servizio civile universale" (D.lgs. n. 40 del 6 marzo 2017) e sono stati delineati gli aspetti fiscali riguardanti tutte le categorie organizzative che aderiranno al nuovo impianto normativo. Ma al di là dei contenuti normativi, è doveroso sottolineare anche un aspetto di grande rilevanza, a parere di chi scrive, che riguarda il grande fermento che questo processo di cambiamento ha generato intorno a sé attirando, forse come non era mai accaduto prima, particolare attenzione da parte di studiosi, operatori, professionisti e da parte della società civile.

Grazie, infatti, al fiorire di convegni, seminari, eventi divulgativi di ogni genere si è raggiunta una maggiore consapevolezza circa la rilevanza del contributo e le

opportunità che l'economia sociale è in grado di offrire all'assetto economico-sociale dei territori in cui gli Enti di Terzo settore sono radicati (Noto G. 2018).

Va constatato, però, che nonostante siano trascorsi quasi quattro anni dall'entrata in vigore del Codice del Terzo settore - che rappresenta certamente il perno centrale dell'intero nuovo assetto normativo - ad oggi il processo di riforma risulta essere ancora incompleto a causa della mancata istituzione del Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS) che come meglio si vedrà nelle prossime pagine, rappresenta lo strumento necessario attraverso il quale le organizzazioni, in possesso dei requisiti indicati dal Codice, potranno entrare a far parte del mondo del Terzo settore (Amati F. 2021).

Nelle pagine che seguono, proprio alla luce di quanto appena detto, con l'idea di evidenziare le principali conseguenze legate alla mancata operatività del RUNTS si cercherà di comprendere meglio quale ruolo il Codice del Terzo settore gli attribuisce.

## Il ruolo del RUNTS e le conseguenze della sua mancata operatività

Il Codice del Terzo settore (D.lgs. 117 del 2017), già nel dare la definizione di "Enti di Terzo settore" (Art. 4) attribuisce un ruolo di grande rilevanza al Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS) in quanto tutte le organizzazioni che intendono ottenere la qualifica di Enti di Terzo settore, devono essere necessariamente iscritti al suo interno. Lo stesso articolo, infatti, nella parte iniziale elenca le diverse tipologie giuridiche di ETS e le finalità che queste devono necessariamente perseguire e nella parte finale prevede l'obbligo di iscrizione nel Registro Unico Nazionale. Da un lato viene enfatizzata, quindi, l'importanza delle finalità dell'azione e degli obiettivi che gli ETS devono perseguire, dall'altro viene statuito il requisito formale dell'iscrizione nel Registro. Anche i successivi articoli 11 e 12, del codice, sottolineano la necessità di iscrizione e individuano anche alcuni requisiti generici che le organizzazioni devono possedere al momento della registrazione; per fare un esempio, la necessità di inserire nella propria

<sup>1</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". In attuazione di questa Legge, sono stati emanati nel corso del 2017 più Decreti Legislativi, in materia di Codice del Terzo settore, Impresa Sociale, Servizio Civile universale, ecc, integrati e corretti, nel corso del 2018 da una serie di decreti cd. "correttivi".

denominazione sociale la dicitura “Ente di Terzo settore” o l’acronimo “ETS” (Amati F. 2021).

Oltre agli articoli appena menzionati, il Codice dedica un intero titolo al Registro Unico (Titolo 4°), in cui vengono specificate le caratteristiche e la struttura del Registro, le modalità di iscrizione da parte degli ETS ed in fine la sua funzione di garanzia e di pubblicità nei confronti dei terzi rispetto a tutti gli atti depositati al suo interno (art. 52).

È pacifico, dunque, che il RUNTS assume un ruolo di primaria importanza nei processi di attuazione dell’intero apparato normativo dedicato al Terzo settore. Ciò nonostante, come detto nelle pagine introduttive, al momento il Registro non è ancora operativo e quindi, in linea teorica, diverrebbe essere impossibile acquisire formalmente la qualifica di Ente di Terzo settore nonostante tutte (o quasi) le organizzazioni intenzionate ad aderire alla nuova normativa abbiano da tempo adeguato i propri statuti ed atti costitutivi a norma del D.lgs. 117/2017<sup>2</sup>.

La mancanza del RUNTS, quindi, ha provocato molti disagi agli operatori di settore che si sono trovati – e si trovano tutt’oggi – in una sorta di limbo in cui le loro organizzazioni sono Enti di Terzo settore “a metà”.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a partire dal 2018, attraverso una serie di chiarimenti ha tentato di porre rimedio a questa situazione di “stallo”, cercando di aiutare gli operatori del sociale ad affrontare una delicata fase di transizione in cui, da un lato, sono stati chiamati al rispetto del nuovo apparato normativo – che ha abrogata quasi la totalità delle vecchie leggi di settore (si pensi ad esempio alla Legge del volontariato n. 266 del 1991, al D.lgs. 383 del 2000 delle Associazioni di promozione sociale, al D.lgs 460 del 1997 delle Onlus, ecc.) -, dall’altro dalla mancanza degli strumenti per poter concretamente adempiere agli obblighi da essa previsti.

I chiarimenti ministeriali, in sostanza, hanno tentato di dare istruzioni là dove la nuova normativa sia inapplicabile - a causa della mancanza del RUNTS – rivitalizzando, in alcuni casi, norme ormai sostituite dalla nuova disciplina giuridica di settore. Si pensi, ad esempio, al D.lgs. 460 del 1997 “*Decreto legislativo sulla disciplina Tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*”.

<sup>2</sup> Tutte le organizzazioni Non Profit costituite prima dell’entrata in vigore del D.lgs. 117/2017, intenzionate ad acquisire la qualifica di Enti di Terzo settore hanno dovuto adeguare il proprio Statuto e Atto costitutivo a norma dello stesso decreto legislativo 117. I termini entro i quali dover adempiere, sono stati periodicamente prorogati proprio a causa della mancata operatività del RUNTS.

Questa normativa non dovrebbe più esistere in quanto il Codice accomuna tutte le categorie organizzative del Terzo settore alla stessa disciplina fiscale, invece ancora oggi le organizzazioni in possesso di questo riconoscimento fiscale, pur aderendo alla nuova normativa (attraverso l’adeguamento di Statuto ed Atto Costitutivo), resteranno vincolati a tale disciplina fin quando non sarà reso operativo RUNTS.

Sopravvivono, alla riforma, anche registri regionali/provinciali delle Associazioni di Promozione Sociale (APS) e delle Organizzazioni di Volontariato (ODV) che invece dovrebbero essere sostituiti dal RUNTS. Le informazioni contenute in questi registri dovrebbero trasmigrare automaticamente nel registro unico, a patto, che ci sia stato l’adeguamento degli Statuti e degli Atti costitutivi (Amati F., Musella M. 2021)

Un altro tema di grande rilevanza è quello relativo alla nuova modalità di acquisizione, da parte delle Associazioni e Fondazioni del Terzo settore, della personalità giuridica (strumento che permette di limitare la responsabilità dei soci e dei membri del Direttivo attraverso l’acquisizione della cosiddetta “autonomia patrimoniale perfetta” da parte dell’ente), attraverso l’iscrizione al RUNTS. L’art. 22 del Codice, prevede che questi enti possano acquistare la personalità giuridica iscrivendosi a questo registro, non dovendo più a tal fine iscriversi nei registri regionali/provinciali o in quelli tenuti dalle prefetture. Tale nuova procedura esemplificherebbe in modo molto efficace l’iter, attraverso il passaggio al cosiddetto “regime del riconoscimento” degli ETS; se non fosse che al momento, purtroppo, non essendoci il RUNTS bisognerà espletare gli adempimenti previsti dalla procedura prevista dal D.P.R. 361/2000 e quindi il controllo e la concessione del riconoscimento da parte delle prefetture, le cui normative prevedono patrimoni minimi diversi l’uno dall’altro e più elevati di quelli previsti dal Codice del Terzo settore per gli ETS.

## Conclusioni

È innegabile che la riforma del Terzo settore abbia rinnovato l’interesse e gli sforzi speculativi di osservatori, studiosi e professionisti sul mondo del terzo settore. Un mondo che in Italia è costituito da 359.574 organizzazioni al cui interno sono impiegati 853.476 dipendenti (Istat 2020).

Premessa l’attenzione dedicata, in questa sede, più che altro ad alcune caratteristiche degli Enti di Terzo settore e al ruolo del Registro Unico, è da sottolineare come questa imponente opera di riassetto normativo in materia sia stata ritenuta necessaria dalla gran parte degli operatori, dagli studiosi e dai professionisti di settore, nella consapevolezza che la pluralità e la disomogeneità delle norme, così come avvenuto in passato ha generato non poche difficoltà dal punto di vista, sia interpretativo

che operativo. La riforma, dunque, è stata considerata sin dagli albori con entusiasmo proprio perché era ormai giunto il tempo in cui intervenire al fine di rendere la disciplina normativa di settore più organica, in grado di attribuire un'identità univoca ad una realtà che, nonostante gli sforzi realizzati dal legislatore degli anni 90 e 2000, veniva descritta con grande disomogeneità.

Un intervento, quello del legislatore, che mira sostanzialmente alla "...costruzione di condizioni favorevoli alla crescita, al consolidamento, al riconoscimento di quel vasto campo di organizzazioni che pongono il senso del proprio agire nella solidarietà reciproca o verso gli altri, nella generosità, nel dono di tempo, di lavoro, di risorse, nella costruzione di senso civico, nell'impegno per l'affermazione di ideali condivisi e per costruire il bene comune...". Non a caso, infatti, grande rilevanza assume, all'interno del nuovo quadro normativo, il cambiamento di rotta circa i criteri di distinzione tra "enti commerciali" ed enti che svolgono attività "non lucrative", basato su indicatori che mettono al centro dell'attenzione, non più i requisiti formali in sé ma la rilevanza sociale delle finalità che gli Enti perseguono e le modalità con cui essi svolgono le loro attività istituzionali. Un aspetto, questo, che a parere di chi scrive, assume particolare importanza se si pensa alla inevitabile necessità, da parte del Terzo settore e dell'imprenditoria sociale, di attrarre nuove e più qualificate competenze professionali di cui avvalersi (Mostarda M.P. 2018).

Nonostante ciò, però, sono ancora tanti gli aspetti da perfezionare al fine di rendere del tutto attuabile quanto sancito dal Codice del Terzo settore e dagli altri riferimenti normativi in materia. Volendo utilizzare una metafora, potremmo dire che alcuni ingranaggi del motore sono ad oggi del tutto bloccati o mal funzionanti, per cui diventa difficile per gli operatori ed i professionisti di settore dar seguito a quanto imposto dalle disposizioni normative. Basti pensare, come già si è detto nelle pagine precedenti, alla mancata operatività del Registro Unico che rende inattuabile gran parte della nuova normativa, arrecando non poche difficoltà agli "operatori di settore" e rendendo disomogeneo anche il recepimento, di molte disposizioni normativo-burocratiche, da parte di alcuni uffici pubblici con i quali l'operatore del Terzo settore deve inevitabilmente interfacciarsi per poter dar seguito agli adempimenti che la stessa legge impone; disomogeneità che il più delle volte genera ambiguità e disuguaglianza nei processi di applicazione, da parte degli stessi uffici, di regole che invece dovrebbero essere, a quattro anni dall'emanazione del Codice del Terzo settore, pienamente assorbite. Per non parlare poi dell'incertezza percepita dagli operatori di settore circa gli aspetti fiscali a cui fare riferimento.

Al di là, però, dei punti di forza e di debolezza sin qui evidenziati, è opportuno ancora una volta sottolineare il fatto che le nuove prescrizioni normative spingono in modo incalzante l'operato degli Enti di terzo settore verso una serie di finalità legate alla produzione di ben-

essere per le comunità ed i territori, alla creazione di reti sociali, al coinvolgimento attivo di lavoratori ed altri enti non profit, alla spinta verso l'innovazione produttiva e tecnologica. Obiettivi, questi, che sarà possibile perseguire fino in fondo solo quando il processo di riforma sarà concretamente attuabile.

**Francesco Amati**  
**Dipartimento di Scienze Politiche**  
**dell'Università degli Studi di Napoli Federico II**

**Presidente dell'Associazione di Promozione Sociale**  
**"Studio Legale nel Sociale"**

## Bibliografia

Amati F. (2021), *Economia Politica del Terzo settore*, in Amati F., D'Acunto S., Musella Marco (a cura di). Giappichelli, Torino 2021;

Amati F., Musella M. (2021), *Impresa sociale e contributo allo sviluppo del Mezzogiorno, L'Impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza. IV Rapporto Iris Network*" (Borzaga C., Musella M., a cura di) p.p. 48-59. Trento;

Istat (2020), *Struttura e profili del settore non profit*, in *Censimento permanente delle Istituzioni Non Profit*. Istat, Roma, <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit>;

Mostarda M.P. (2018), *Il contributo delle risorse umane all'innovazione del Terzo settore*, in Musella M., Fonovic K., Mostarda M.P. (a cura di), *Valutare gli impatti del Terzo settore. Contributi alla riforma*, pp.139-147, Sholè editore, Brescia;

Musella M. (a cura di) (2013), *La sussidiarietà orizzontale. Economia, politica, esperienze territoriali in Campania*, Carocci, Roma;

Musella M., Amati F., Santoro M. (2015), *Per una teoria economica del volontariato*, Giappichelli, Torino;

Noto G. (2018), *Costruire opportunità, attrarre competenze: la "sfida" del Terzo Settore richiede nuove professionalità*, in *Quaderni di Economia Sociale*, 2, pp. 15-18. SRM, Napoli.



# La valutazione dell'impatto sociale: non obblighi ma possibilità

Natascia Marchitelli

Uno degli argomenti più attuali e controversi nel dibattito sul terzo settore all'indomani della riforma del 2016/2017 è rappresentato dalla valutazione d'impatto sociale (d'ora in poi VIS) ossia dall'analisi volta a misurare come e se un progetto sia in grado (o sia stato in grado) di rispondere alle problematiche, ai bisogni e alle opportunità che lo hanno generato. Attraverso la VIS si dovrebbe essere, infatti, in grado di rispondere alla domanda delle domande, quella che tutti (chi propone un'iniziativa, chi la finanzia, chi la realizza, etc.) si fanno quando finisce un progetto "Che risultati abbiamo ottenuto?" "Quanto abbiamo inciso nel modificare il contesto di riferimento?"

Questo istituto, introdotto dalla Legge 106/2006 all'art. 7, comma 3 - dove si dice che è affidato "al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore," il compito di predisporre "linee guida in materia di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, definendo la valutazione dell'impatto sociale come la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato". Dal punto di vista normativo, proprio grazie alla pubblicazione delle linee guida (DECRETO 23 luglio 2019 Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore. (19A05601) (GU n.214 del 12-9-2019), la VIS sta prendendo piede, cominciando a rappresentare uno dei requisiti sempre più richiesti dalla P.A. e dagli enti finanziatori in sede di assegnazione d'incarichi e di finanziamento di progetti.

La finalità delle linee guida, secondo la legge, è quella di "definire criteri e metodologie condivisi secondo i quali gli enti di Terzo settore possono condurre valutazioni di impatto sociale, che consentano di valutare, sulla base di dati oggettivi e verificabili, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e rendere disponibili agli stakeholders informazioni sistematiche sugli effetti delle attività realizzate. Le valutazioni saranno realizzate con metodi qualitativi e quantitativi e potranno prevedere un sistema di indici e indicatori di impatto, da mettere in relazione con quanto eventualmente rendicontato nel bilancio sociale. Pertanto, le presenti linee guida

*sull'impatto sociale sono da intendersi come uno strumento sperimentale di valutazione finalizzato a generare un processo concettuale e al contempo misurabile nel medio e lungo termine". [Cfr DECRETO 23 luglio 2019 (GU n.214 del 12-9-2019) "Finalità delle linee guida sulla valutazione di impatto sociale"]*.

Non esiste, quindi, ci dicono in modo chiaro le linee-guida, un unico modello di misurazione degli effetti sociali conseguiti, ma, al contrario, il DECRETO del 23 luglio 2019, riconosce l'esistenza (nonché la facoltà di scelta per ciascun Ente) di diversi approcci per misurare l'impatto sociale, che potrebbero (e/o dovrebbero) variare in base al tipo di attività e/o progetto svolto da ciascun ente del Terzo Settore.

All'indomani della loro pubblicazione numerose sono state le critiche mosse alle linee guida. Si è ritenuto in particolare che «L'asciuttezza verso cui si è orientato il Governo può determinare delle profonde difformità nelle pratiche valutative, che nella migliore delle ipotesi genereranno valutazioni di scarsa rigore, mentre, nella peggiore, lasceranno il campo ad operazioni di impact washing» (cfr. l'intervento del membro del consiglio direttivo di Social Value Italia dopo la pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale rinvenibile nel sito <http://www.vita.it/it/article/2019/09/13/cosa-non-va-nelle-linee-guida-sulla-valutazione-d'impatto-sociale/152667>).

In questo scritto proveremo a offrire un'altra interpretazione delle linee-guida, più orientata a difendere la bontà della scelta del governo.

## Linee guida e VIS. La scelta giusta del pluralismo dei metodi

In realtà, la scelta interpretativa adottata con il Decreto del luglio 2019 è più che condivisibile. Solo chi non conosce l'eterogeneità di scopi e di strutture che operano nel terzo settore può giungere a conclusioni che appaiono ingiustificatamente critiche.

La "leggerezza" delle linee guida lungi dal rappresentare la fragilità della visione che ha animato il policy maker

nel disegnare lo strumento risponde, invece, a pieno alla necessità di salvaguardare, un principio di pluralismo (e di concorrenza tra modelli) e riconoscere un più ampio spazio alla valutazione qualitativa consentendo di modulare la VIS rispetto alle varie tipologie di ETS e di interventi svolti.

In quest'ottica viene innanzitutto suggerito dalle linee guida del Ministero di richiedere la VIS - che, si ribadisce, non rappresenta mai un obbligo da un punto di vista strettamente giuridico, ma una possibilità-, per interventi/attività:

- di media/lunga durata (non inferiore a 18 mesi);
- di entità economica superiore a 1 milione di euro (criterio legato alla redazione del Bilancio sociale, art 14 Codice del terzo settore);
- sviluppati in ambito interregionale, nazionale o internazionale.

Quindi, in base alla logica illustrata, la richiesta della valutazione dell'impatto sociale avrebbe senso per attività di dimensione complessivamente rilevante e, a ben vedere, deve tener conto anche dei costi che sono necessari per realizzarla in modo utile e adeguato. Si afferma, infatti, che, laddove prevista, *"i costi della VIS devono essere proporzionati al valore dell'intervento e devono essere inclusi nei costi complessivi finanziati"* (cfr 23 DECRETO 23 luglio 2019). Una buona misurazione deve necessariamente bilanciare le esigenze dei soggetti interessati con l'obbligo di non sprecare risorse per misurazioni complesse e di scarsa rilevanza rispetto all'entità dell'intervento. Occorre, in altri termini, tenere sempre conto dei costi connessi. Si pensi, per fare un solo esempio, all'iter di VIS messo a punto dal Paolo Pietro BIANCONE per ODCEC di Torino (vedi sito...). In questo studio, in linea con la letteratura e i rapporti di ricerca esistenti, partendo dal dato normativo e dalla regolamentazione ministeriale, si individuano le seguenti fasi attuative della VIS: 1) definizione del perimetro; 2) mappatura stakeholders; 3) processo di cambiamento; 4) scelta degli indicatori e misurazione; 5) comunicazione e verifica. Non è compito di questo scritto approfondire il tema e analizzare le varie fasi, appare evidente, però, anche senza questa analisi che il dispendio di risorse necessario per porre in essere le attività descritte possa essere di non poca entità sia in termini economici che di risorse umane da impiegare e, quindi, del tutto insopportabile per progetti piccoli e medio-piccoli. E, inevitabilmente, dunque che, nell'ambito della varietà quantitativa e qualitativa degli incarichi e dei progetti affidati al terzo settore, la richiesta di una VIS potrebbe in alcuni casi determinare uno sproporzionato dispendio di risorse ingiustamente sottratte agli scopi che l'impresa sociale, o la OTS, si propone di raggiungere sprecando così, di fatto, fondi che potrebbero essere utilizzati in modo migliore. In questo senso va applicato dai finanziatori e dagli operatori del settore, il *principio della proporzionalità*, sancito dal decreto, rispetto sia alla dimensione dell'impresa sociale, sia del progetto, sia da ricollegare

al rischio e al campo di applicazione dell'intervento da effettuarsi.

Del resto, attraverso il principio della proporzionalità sembra anche superato il rischio che la libertà nell'applicazione di modelli e metodi diversificati per la VIS possa andare a discapito delle imprese sociali di più piccole dimensioni o con minori margini di profitto, per le quali un investimento in articolati modelli di valutazione potrebbe essere eccessivamente oneroso.

Una volta circoscritto il "possibile" ambito di applicazione della VIS, in ordine alla metodologia e agli strumenti di misurazione, le linee guida lasciano, poi, liberi gli ETS di scegliere il metodo che ritengono più efficace, limitandosi a fissare alcuni criteri, che sono oggettivamente accettabili da tutti, per cercare di rendere, nel rispetto del pluralismo di cui si è detto, il più possibile omogenee le valutazioni dell'impatto sociale.

I principi minimi da adottare sono:

- intenzionalità,
- rilevanza,
- affidabilità,
- misurabilità,
- comparabilità,
- trasparenza e comunicazione.

Gli elementi che devono essere presi in considerazione nell'analisi sono:

- partecipazione,
- attività,
- servizi,
- progetti,
- input,
- output,
- outcome.

Come già evidenziato il processo per arrivare a misurare l'impatto sociale dovrà prevedere almeno le seguenti fasi:

- analisi del contesto e dei bisogni partecipata dagli stakeholders;
- pianificazione degli obiettivi di impatto;
- analisi delle attività e scelta di metodologia, strumento, tempistica della misurazione rispetto agli obiettivi prefissati e alle caratteristiche dell'intervento;
- valutazione dei risultati conseguiti dal processo di misurazione;
- comunicazione degli esiti della valutazione.

Quindi, se è vero che non si prescrive in modo rigido il metodo da seguire, gli indicatori da calcolare e gli algoritmi con i quali procedere a valutare, è altresì vero che si indica un percorso con tappe precise che andranno, però, declinate in concreto a seconda delle situazioni, dei soggetti coinvolti, delle risorse che è

possibile destinare alla VIS.

Unico obbligo, invece, che le linee guida sanciscono per gli ETS è quello, qualora si decida di effettuare la VIS, di darne massima diffusione, pubblicandola sul proprio sito web o su quello della rete associativa di appartenenza. La valutazione dell'impatto sociale, invero, si affianca al bilancio sociale e agli altri strumenti di rendicontazione volti a rendere sempre più trasparente l'operato degli enti del Terzo Settore, secondo una tendenza generale del nostro ordinamento volta a promuovere la trasparenza a tutti i livelli. In particolare, nei confronti di tutti coloro che, direttamente o indirettamente o anche solo potenzialmente, sono "coinvolti" nell'azione sociale. Per fare degli esempi: associati, volontari, lavoratori, utenti, cittadini, finanziatori, enti pubblici, ecc. Insomma, tutti coloro che, in qualche modo, possono svolgere un ruolo nel valutare la "dimensione sociale" dell'ente ed hanno "un interesse" specifico a che l'ente di terzo settore generi, attraverso il progetto da valutare, impatti sociali positivi nella realtà specifica, sia essa territoriale o settoriale, in cui realizza le proprie attività. Il processo di valutazione ha, come è ben noto, una duplice funzione: una funzione interna, in fase di pianificazione, per delineare linee guida, obiettivi, valori e coinvolgimento degli stakeholders, permettendo inoltre di modificare le proprie azioni; una funzione esterna, per comunicare i risultati e per verificare i reali benefici sui soggetti alla quale politica si rivolgeva.

In questo modo, in un settore caratterizzato da varie attività finalizzate a molteplici scopi, oltre che ricca di diverse tipologie di ETS che le svolgono, si è cercato di ottenere un compromesso tra l'esigenza di comparare le attività mediante indicatori comuni, e l'impiego di indicatori utili e pertinenti a seconda del tipo di attività e/o progetto svolto; con la consapevolezza del rischio che quanto più aumenta la comparabilità astratta mediante l'utilizzo di indicatori comuni, tanto più diminuisce la pertinenza dell'indicatore rispetto alla specifica attività svolta. Si rischia, cioè, quando si enfatizza troppo l'obiettivo della comparabilità, di sacrificare una corretta valutazione qualitativa che tenga in adeguato conto le peculiarità dell'attività svolta.

La "libertà" di scelta dei modelli da seguire per la misurazione dell'impatto sociale, però, non solo non ha placato il dibattito vivo in letteratura sull'opportunità e concreta possibilità di "misurare" i cambiamenti più radicali che si verificano nella società per effetto delle attività e degli investimenti sociali (*outcome* sociali generati), ma ha portato anche alla proliferazione di strumenti di valutazione: strumenti che sebbene siano basati su una serie di principi comuni, costituiscono, comunque, un panorama estremamente variegato e ognuno ha pregi e limiti che possono variare in funzione dell'uso che se ne intende fare.

Ecco un esempio per brevi cenni di alcuni tra i più diffusi metodi di valutazione di impatto per le progettualità sociali

METODO

## CARATTERISTICHE E LIMITI

ANALISI QUALITATIVE DI PRIMO LIVELLO

Si tratta di applicare tecniche qualitative quali le interviste, i focus group, le analisi Delphi o la Nominal Group Technic. In tal caso, al valutatore è richiesto di confrontarsi con singoli o gruppi di soggetti per indagare le percezioni e permettere agli intervistati di esprimersi sul servizio ottenuto e sul benessere raggiunto, privilegiando aspetti qualitativi dell'impatto. In tal modo queste tecniche permettono di monitorare anche elementi non previsti nelle ipotesi di ricerca del valutatore. Ciononostante, sono evidenti i limiti quali: l'elevato impegno temporale richiesto al valutatore per la conduzione delle interviste o delle raccolte dati nel momento in cui i campioni da analizzare sono molto numerosi; i costi che simili attività di monitoraggio dell'impatto possono implicare se l'analisi è condotta su scala nazionale; la soggettività nella rielaborazione delle informazioni raccolte e nella formulazione di giudizi e valutazioni sui risultati raggiunti; la difficoltà di prescindere dagli elementi emotivi o cognitivi che possono alterare l'oggettività del giudizio degli intervistati.

SROI

Acronimo di "Social Return on Investments", sintetizza in un indicatore il valore sociale degli investimenti effettuati grazie a un sistema di proxy finanziarie, che consente di calcolare il ritorno economico dei finanziamenti ricevuti dall'organizzazione in termini di rapporto tra finanziamento e risultato, monetizzando quindi i diversi elementi di impatto generato dall'attività dell'organizzazione. Nonostante una certa diffusione dello SROI a livello internazionale, il metodo, presenta non pochi punti di debolezza: la possibilità di non considerare alcune dimensioni qualitative non monetizzabili e di basarsi su costi e risultati talvolta non verificabili e, soprattutto, la forte eterogeneità di applicazione e di inclusione nel calcolo di variabili di beneficio diretto ed indiretto, tale che organizzazioni con caratteristiche e risultati simili potrebbero giungere a valori di sintesi molto diversi; il rischio che le misure abbiano una limitata pertinenza con l'analisi economica e addirittura rischino di essere prive di significato economico, in particolare perché si può tradurre in costi e benefici solo le ricadute monetizzabili e non gli elementi qualitativi, che sono invece importanti nella valutazione dell'impatto sociale, ai quali non corrisponde un equivalente economico

Valuta gli effetti di un'attività e di un servizio fornito sui comportamenti e/o sulle condizioni di un determinato gruppo (processo di randomizzazione). L'effetto viene definito come la differenza tra ciò che è accaduto dopo l'intervento e ciò che sarebbe accaduto se quella politica non fosse stata realizzata. Il metodo presenta tuttavia controindicazioni e difficoltà di applicazione: in primo luogo, si tratta di un metodo criticato poiché espone le popolazioni a iniquità di trattamento (chi viene sottoposto e chi no all'intervento?); in secondo luogo, richiede il monitoraggio diretto da parte di un valutatore esterno, poiché se l'organizzazione può osservare i risultati raggiunti dai propri utenti e dalle proprie attività, essa non può verificare i risultati raggiunti dalla popolazione esclusa; terzo, l'analisi si concentra prevalentemente sui soli stakeholder primari dell'organizzazione, sui beneficiari dell'attività (gli utenti) senza informare delle ricadute e dell'impatto sugli altri stakeholder dell'organizzazione e sulla comunità.

In realtà, piuttosto che ricercare un metodo unico e di universale validità, richiedendo al legislatore di definire lo strumento e di fornirne una disciplina dettagliata e analitica degli indicatori e dei passaggi da seguire, quasi come se la valutazione dell'impatto nel campo del terzo settore avesse una mera dimensione quantitativa sarebbe necessario che gli operatori del settore, nella discrezionalità a loro rimessa dalla normativa in materia, prima di definire lo strumento compissero un passaggio precedente: decidere cosa valutare, se e come misurare.

È possibile misurare l'impatto di enti di qualsiasi settore e dimensione? Sarebbe forse più produttivo misurare i singoli progetti all'interno di un contesto generale di riferimento? Quello che è certo è che più il campo di azione è vasto, più la valutazione risulta complessa. *"Se, ad esempio, gli indicatori sono: quante persone avete preso, quanti pasti avete dato... sono scontati. Se l'indicatore è: sono soddisfatte le persone? Allora la valutazione diventa già più complicata, perché bisogna cominciare a definire in cosa potrebbe consistere, la soddisfazione del beneficiario",* chi la deve esprimere e come interpretare questa espressione. Se, poi, bisogna affermare che si è prodotto un certo cambiamento (cioè un certo impatto) le cose si fanno ancor più complicate. (cfr., in questi termini Nicoletta Stame, *Valutazione Pluralista*, Franco Angeli 2016, di).

Certi indicatori sono e possono ovviamente essere dati dal "sistema" a priori, diciamo così, ma altri no e devono necessariamente variare a seconda del progetto che si mette in atto, perché ciò permette di preservare l'unicità dell'operato di ogni impresa e organizzazione. Per questo si parla di costruire modelli di valutazione partecipata che devono partire dall'interno; e la prima cosa su cui si deve strutturare una reale partecipazione è proprio

decidere quali sono gli aspetti di valore che si vogliono evidenziare. Altrimenti si finisce, inevitabilmente ed anche contro l'idea iniziale, per trasformare la VIS in una valutazione di natura imprenditoriale incentrata sul risultato, sulla produttività e sull'efficienza, e non sugli obiettivi sociali più importanti di benessere, di inclusione e di redistribuzione.

Sul punto un'analisi chiara ci viene fornita da Gian Paolo Barbetta dell'Università Cattolica del sacro Cuore di Milano, il quale dopo aver evidenziato l'importanza e le caratteristiche dello strumento, sottolinea come sia necessario una sua corretta e consapevole applicazione nell'ambito dell'eterogeneo "mondo sociale" in quanto: *"Non è obbligatorio stimare gli effetti di un intervento. Poiché la stima è un'attività costosa, dovremmo compierla solo nei casi di genuina incertezza rispetto agli esiti della nostra azione. Se siamo sicuri che la materia abbia effetti positivi (non importa come abbiamo acquisito questa certezza) la stima rappresenta solo tempo e risorse sottratte ad obiettivi di maggiore utilità sociale. Ma se non siamo certi degli esiti positivi, stimare con rigore è un'esigenza imprescindibile quasi un imperativo etico"* (cfr Gian paolo Barbetta *"Sono utili gli interventi sociali?"* in *Impresa sociale* 4/2020)

In altri termini, invece, di ricercare necessariamente indicatori e tabelle che consentano a tutti e in tutti i settori del mondo sociale di effettuare la valutazione degli effetti di qualsiasi tipo d'intervento / attività (come se bastasse sempre e solo riempire griglie predeterminate ex ante dall'alto) sarebbe opportuno proprio in ossequio alla normativa in materia e in applicazione dei criteri minimi stabiliti dal legislatore valutare e applicare - sempre in contraddittorio tra i vari protagonisti dell'azione - il metodo più idoneo in funzione degli obiettivi che si vogliono ottenere senza alcun limiti di tempo e di costi.

## Conclusioni

Dalla breve disamina svolta fin qui, certamente non esaustiva delle diverse problematiche relative alla VIS e di tutte le questioni controverse sulle quali vanno in concreto effettuate scelte anche difficili, emerge innanzitutto la scelta volontaria del Ministero nella stesura delle linee guida, di assecondare l'armonico e variegato sviluppo del terzo settore, attraverso l'adozione di meri criteri di massima in grado di adattarsi alle molteplici tipologie di attività svolte dagli ETS rafforzando, però, in questo mondo di realtà spesso troppo autoreferenziali la diffusione di quella cultura della valutazione che può aiutarle a crescere e ad emanciparsi da modelli superati di organizzazione. Del resto, ogni tentativo d'imporre una serie chiusa di indicatori predeterminati avrebbe introdotto una rigidità del tutto controproducente e in contrasto con un processo volto ad aiutare la crescita e la maturazione

di un terzo settore efficiente. Gli indicatori scelti, in molti casi, non sarebbero in linea con le esigenze e gli obiettivi delle imprese sociali e potrebbero addirittura rivelarsi un incentivo perverso che spinge i comportamenti nella direzione sbagliata e lontano dalla realizzazione efficace di risultati validi. Potrebbe anche portare le imprese a «manipolare il sistema», organizzandosi in maniera tale da massimizzare i propri risultati rispetto alla misurazione, piuttosto che fare del proprio meglio per raggiungere il maggiore impatto sociale possibile.

Tutto ciò trova la propria fonte e misura nel concetto di filantropia strategica. Come giustamente evidenziato in un breve scritto di Gianluca Salvatori, nel tentativo di orientare l'attività filantropica ad opere più ancorate ai bisogni dei destinatari e meno, seppur non escludendole alle idee dei finanziatori, si è individuato un istituto in grado di consentire agli ETS (la VIS ha origine, invece, ci ricorda Salvatori, nelle grandi fondazioni filantropiche americane) di strutturarsi ed indirizzare le proprie risorse economiche e umane in una prospettiva di lungo termine. Sempre Gianluca Salvatori giustamente sottolinea come: "... *la principale caratteristica delle metriche di valore debba essere la scala temporale*" (cfr "Valutazione impatto sociale, onere od opportunità?" rinvenibile nella newsletter di Euricse del ...). Con l'evoluzione del terzo settore e la partecipazione sempre più attiva degli ETS nei vari settori del tessuto sociale si deve iniziare a valutare, non più i singoli output, ma l'effetto duraturo dell'intervento in termini di realizzazione che in concreto esso ha.

In quest'ottica le linee guida del Ministero sono intervenute solo per mediare tra le esigenze di chi finanzia e quelle delle organizzazioni individuando minimi parametri di riferimento e rimettendo, invece, la scelta d'indicatori specifici agli operatori del settore (e agli enti valutatori) che risultano così meno vincolati all'ottenimento di risultati immediati e quantitativi e sono in grado di sviluppare progetti qualitativi orientati sul medio-lungo periodo. Del resto, sempre nell'ottica di salvaguardare l'eterogeneità di fini e strutture che caratterizzano il terzo settore, la VIS, nella visione resa dal Ministero attraverso le linee guida, non può non connotarsi come uno strumento, allo stato, sperimentale, volto ad assecondare l'evoluzione di queste nuove e rivoluzionarie modalità di operare nel campo del sociale. E una carenza che risulta nell'attuale panorama normativo è quella di non aver individuato un termine temporale per la fase di sperimentazione prevedendo sin d'ora un ulteriore intervento legislativo (o amministrativo) che comunque è da considerare altamente probabile. Una scelta, però, che si è, forse, ancora in tempo per modificare al fine di dare compiutezza alla introduzione di un periodo di sperimentazione con l'indicazione sia del momento nel quale si andrà a verificare in concreto l'utilità delle linee guida sia delle modalità e procedure con le quali si procederà ad apportare i correttivi e le migliorie al sistema concepito dal legislatore del 2017 e sviluppato dal Ministero con le linee guida del 2019.

In conclusione, va anche sottolineato che il concetto di impatto sociale ha in sé un positivo potenziale di strumento per la crescita del terzo settore; ma c'è bisogno di investire in esso con discipline precise in grado di regolamentare la valutazione senza standardizzarla e senza farle perdere quella componente di "soggettività" che dovrebbe caratterizzarla. E, per questo motivo anche le linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, vanno intese come un processo, una strada da percorrere che richiede da parte di tutti gli operatori onestà, impegno, dedizione e anche un certo investimento economico.

**Natascia Marchitelli**

**Avvocato**



# Innovazione Sociale Mediterranea: caratteri distintivi, aree di intervento e leve di sviluppo

Suheli Chrouda, Dario Carrera, Rosario Sapienza, Marco Traversi

Questo articolo si propone di aprire un dibattito sulle caratteristiche originali dell'Innovazione Sociale nei Paesi del Mediterraneo attraverso una ricerca che, finanziata dal "Progetto ENISIE - *Enabling Network-based Innovation through Services and Institutional Engagement*", parte dall'idea che esista una via mediterranea per l'Innovazione Sociale e l'imprenditoria sociale. Per verificare questo assunto sono stati selezionati dieci paesi mediterranei (Egitto, Giordania, Grecia, Kosovo, Libano, Marocco, Palestina, Serbia, Tunisia e Turchia) i cui principali attori della Social Innovation e dell'imprenditoria sociale hanno contribuito a una valutazione sullo stato dell'arte del fenomeno.

L'analisi è partita da un database di oltre 300 organizzazioni mappate attraverso un'analisi desk cui ha fatto seguito un approfondimento basato su 26 buone pratiche concentrandosi sugli elementi comuni più rilevanti per verificare se e come possono essere replicati su scala mediterranea e contribuire a un approccio diverso per affrontare le questioni sociali e ambientali nell'area del Mediterraneo.

## L'ecosistema Mediterraneo: Una mappa per l'Innovazione Sociale

Per le finalità di questo lavoro, il primo passo è stato l'identificazione di una geografia mediterranea dell'Innovazione Sociale. Le organizzazioni qui mappate provengono dai paesi che si affacciano sulle sponde meridionali e orientali del Mediterraneo<sup>1</sup>. Di questi, come riporta la Figura 1, la Grecia guida il gruppo con il 15% del numero totale di entità, seguita da Turchia e Tunisia.

A seguire nella classificazione ci sono i cosiddetti paesi balcanici con una presenza di quasi l'8% del totale. In

<sup>1</sup> Tra loro la Libia è al momento rappresentata da pochi soggetti perchè è stato molto difficile identificare un ecosistema di Innovazione Sociale data la situazione di forte instabilità del paese. Gli altri 15 paesi sono quelli nei quali emerge dall'analisi "desk" una importante presenza di organizzazioni o di comunità che realizzano Innovazione Sociale.

particolare le organizzazioni serbe sembrano essere molto coinvolte nel tema e concretamente interessate a sviluppare nuove modalità di Innovazione Sociale nel loro Paese.

Una caratteristica comune di questi paesi è che le iniziative di Social Innovation e di imprenditorialità sociale sono per lo più localizzate all'interno di aree urbane (capitali o grandi città) quindi non direttamente localizzate in quelle aree fortemente colpite da problemi socio-economici, sottosviluppo e isolamento.

## Tipo di organizzazione e forma giuridica

Il fatto che la maggior parte degli enti analizzati non abbia fini di lucro emerge non solo dalla forma giuridica ma anche guardando al tipo di settore. La Figura 2 mostra come le organizzazioni mappate si auto-definiscono e la prima categoria è infatti quella delle ONG. Questo dato è fuorviante perché anche se contano come ONG, spesso la loro missione non è quella tradizionalmente legata a questo tipo di entità. Dietro questo tipo di entità, infatti, si trovano spesso associazioni culturali, cooperative sociali, spazi di coworking. Insieme alle ONG, le Organizzazioni di supporto alle imprese (BSO) sono la categoria più comune che emerge dalla mappa. È importante notare che la differenza tra BSO e ONG non è sempre chiara. Infatti, poiché le BSO non presentano uno status giuridico, di solito assumono varie forme giuridiche e quindi non è raro trovare un'entità con il core business di una BSO ma la forma giuridica di una ONG.<sup>2</sup>

Altri soggetti presenti sono le aziende più tradizionali (12,5%) che offrono servizi alle imprese, le università (8,2%) che hanno sviluppato programmi di accelerazione

<sup>2</sup> Gli autori considerano incubatori ed acceleratori come BSO. Inoltre, abbiamo società che offrono servizi di consulenza manageriale o finanziaria ed, in particolare, programmi di formazione e di educazione manageriale. I concetti tradizionali di business sono spesso mischiati con elementi di Innovazione Sociale e di economia sociale mostrando così nell'area di riferimento un settore in espansione ma che è alla ricerca di un proprio posizionamento e di una nuova identità.

per le startup, gli *innovation hub* (9,6%) che spesso sono spazi di coworking e accelerazione d'impresa e, infine, iniziative promosse da fondi nazionali o internazionali (9,9%).<sup>3</sup>

La maggior parte delle entità analizzate sono organizzazioni private (70%, vedi Figura 3) e non profit (56%, vedi Figura 4). L'assenza o lo scarso coinvolgimento delle istituzioni pubbliche favoriscono l'emergere della società civile e delle organizzazioni imprenditoriali *impact oriented* che abbiamo chiamato nella ricerca Social Innovation Organizations (SIO). Dal lato pubblico, gli enti sono rappresentati principalmente da università che gestiscono programmi di accelerazione e incubazione per le startup.

## Settori principali

Per quanto riguarda i principali settori, dalla Figura 5 si evince la prevalenza di enti che svolgono "Servizi alle imprese sociali", seguiti da "enti di sviluppo socio-economico". Questi due settori rispecchiano entrambi i dati precedenti forniti dalla mappa: essendo per lo più localizzati in aree urbane, non sorprende che molte delle SIO forniscano servizi generali alle imprese e alle startup. Allo stesso tempo, la forte natura non governativa della maggior parte delle organizzazioni analizzate le colloca nel campo dello sviluppo socio-economico.<sup>4</sup>

Un altro elemento interessante da evidenziare è il numero di enti che operano nel campo dell'ITC. La centralità della tecnologia è infatti una delle peculiarità delle SIO del Mediterraneo. Questi dati riflettono anche la presenza di innovatori sociali giovani ed altamente istruiti, nonché di sistemi educativi strutturati che negli ultimi anni si sono concentrati su argomenti tecnologici.

I settori dell'alimentazione e dell'agricoltura, del patrimonio e della cultura dovrebbero idealmente rappresentare il nucleo principale delle pratiche di Innovazione Sociale nel Mediterraneo. Tuttavia, sembra che questa segua settori più "occidentali" con alcuni spazi per investimenti focalizzati sulle peculiarità dell'ecosistema regionale. Infine, sembra che ci sia un crescente interesse per i fondi di investimento ed iniziative in equity; anche se è ancora un settore molto piccolo nell'area, potrebbe rappresentare una via verso l'indipendenza della regione dai fondi e dai donatori delle organizzazioni internazionali.

Quello che è possibile affermare è che l'Innovazione

<sup>3</sup> La principale differenza tra BSO ed innovation Hub è la missione delle organizzazioni. Mentre nel primo caso sono principalmente organizzazioni di supporto che aiutano a sviluppare la business idea, gli innovation Hub si caratterizzano più come una comunità che condivide uno scopo comune e valori comuni.

<sup>4</sup> È importante notare che il riferimento alla gestione dei disastri si riferisce a molte organizzazioni libanesi che hanno iniziato ad operare a seguito dell'esplosione del porto di Beirut nell'Agosto del 2020.

Sociale nel Mediterraneo sembra essere un'entità viva e vitale. È ancora in evoluzione e quindi questo primo tentativo di mapparla avrà bisogno di un costante aggiornamento e smussamento. Così, ad oggi, non è possibile riconoscere una via mediterranea all'Innovazione Sociale, perché gli elementi che dovrebbero caratterizzare questa unicità non sono ancora sufficientemente radicati.

## L'Innovazione Sociale e le sue dimensioni mediterranee

L'assunto di base del lavoro è che le organizzazioni di Social Innovation (SIO), sia profit che non profit, dovrebbero essere più "generative" rispetto alle tradizionali imprese e istituzioni pubbliche, influenzando queste ultime ad entrare, con diversa intensità, nella *Social Innovation Arena*. Per valutare questa affermazione, il lavoro analizza lo stato dell'arte del fenomeno nei paesi mediterranei selezionati, basandosi sull'ambiziosa sfida di combinare gli impatti economici, sociali e ambientali tramite le SIO, il cui successo sembra però dipendere da fattori chiave che ancora mancano nell'ecosistema locale:

- quadro legale di supporto e politiche pubbliche dedicate;
- raccolta di dati scientifici e qualitativi;
- cluster e reti che consentono innovazioni locali e diffondono i loro impatti a livello internazionale.

Pur con queste barriere dall'indagine sono emerse alcune potenzialità che consentono un'affascinante prospettiva per disegnare un modello teorico, quindi un sistema operativo, per una via mediterranea all'Innovazione Sociale. Infine, la maggior parte delle interpretazioni e dei dati sono ovviamente influenzati dalla soggettività delle risposte dei partner intervistati: il loro background culturale e professionale, così come la loro stessa comprensione della Social Innovation suggeriscono un'attenta analisi prima di definire i confini definitivi del tema nel più ampio territorio Mediterraneo.

## Quadro legale e politiche pubbliche

Prendendo in considerazione la specifica situazione economica e socio-politica dei paesi selezionati e il ruolo significativo svolto dal "settore informale", la maggior parte della letteratura e del dibattito pubblico si concentra sul ruolo delle istituzioni e dei fondi pubblici come motore unico per affrontare sfide significative nell'ambito della cooperazione internazionale e sostenere iniziative imprenditoriali con un impatto sociale ed ambientale.

Se l'ibridazione del settore pubblico, profit e del terzo settore mira ad allineare strettamente i sistemi operativi

(modelli di business, politiche pubbliche, conoscenza) sotto una visione unica e condivisa (avente un impatto positivo sulla società), questo lavoro esprime un quadro articolato che richiede:

→ la necessità di un approccio dal basso per coinvolgere le organizzazioni della società civile e sostenerle in termini di attività di lobbying e rafforzamento delle loro capacità;

→ una nuova mentalità imprenditoriale che privilegi i principi alle pratiche e si orienti ad un "capitalismo paziente";

→ dei team di attuazione intergovernativi per la progettazione di programmi efficaci, che condividano la stessa "formula" ed influenzino le politiche co-progettate e guidate da una visione a lungo termine.

In tutti i paesi, Social Innovation è un concetto molto recente e per lo più legato alla definizione di imprenditorialità sociale. In alcuni casi (es. Egitto, Libano, Palestina) la maggior parte della concettualizzazione sembra essere importata da iniziative locali gestite da fondazioni straniere; in altri, un ruolo cruciale è stato svolto dalla diaspora (vedi Egitto, Kosovo, Turchia) e da legislazioni specifiche (es. Grecia, Kosovo, Tunisia, Turchia).

Il primo decennio degli anni 2000 è stato fondamentale per l'affermazione del concetto, probabilmente a causa della crisi internazionale dei mutui subprime (2006), quindi per il Premio Nobel per la Pace di Yunus (2008) che, evidentemente, ha dato un formidabile impulso alla diffusione del concetto di social business attraverso un modello empirico, comprensibile e misurabile come il microcredito, le organizzazioni della società civile e i loro organismi di rappresentanza imprenditoriale hanno svolto un ruolo chiave nella formulazione di legislazioni specifiche e di supporto, in particolare per le SIO di inserimento lavorativo.<sup>5</sup>

Pur nella diversità dei contesti nazionali da questa analisi emergono alcuni elementi comuni:

❖ la recente e, allo stesso tempo, abbastanza chiara comprensione del fenomeno della Social Innovation come ibridazione di partenariati pubblico-privato (profit e non profit), governance e modelli di business, a sostegno di nuove iniziative sociali con impatto per l'intera società;

❖ la prevalenza delle ONG appare evidente nella maggior parte dei paesi nordafricani, probabilmente come lo status giuridico più praticabile per l'ottenimento di contributi pubblici e sovvenzioni internazionali. D'altra parte, Kosovo, Serbia e Grecia sono probabilmente influenzati dalla normativa europea in materia, in particolare a sostegno delle cooperative sociali per

<sup>5</sup> Probabilmente identificabile anche come effetto secondario di questa crescente consapevolezza l'impatto delle così dette "rivoluzioni Nord africane (da Dicembre 2010).

l'inclusione e l'integrazione lavorativa;

❖ l'esplicita necessità di una legislazione più solidale, in termini di apertura allo status giuridico ibrido, tra distribuzione profit e no profit, al fine di incoraggiare modelli di impresa sociale più efficaci e finanziariamente sostenibili e ridurre la dipendenza da enti pubblici (locali e internazionali) e dal finanziamento dei donatori.

## Evidenze concrete di una Innovazione Sociale Mediterranea

L'analisi delle 26 buone pratiche si concentra su alcuni elementi comuni rilevanti e su alcuni più specifici al fine di verificare se e come possono essere replicati su scala mediterranea e contribuire a un diverso approccio per affrontare le questioni sociali e ambientali nell'area.

Le informazioni più rilevanti riguardano lo stadio avanzato di sviluppo delle esperienze mappate. A questo proposito 9 sono considerate già di impatto su scala più ampia e 14 pronte per essere scalabili mentre solo 5 sono considerate ancora radicate solo localmente. Questo buon livello di maturità e di radicamento trova probabilmente anche un riscontro nella esistenza di modalità tradizionali di affrontare criticità sociali ed ambientali storiche del territorio ben riconosciute sebbene mai definite come innovazioni sociali. È importante inoltre evidenziare che la metà di esse è legata al settore alimentare (7) e turistico (5). Senza dimenticare la dimensione sociale di queste buone pratiche che può essere considerata una dimensione trasversale e che spazia dalle tipiche imprese sociali di inclusione lavorativa ad un approccio più filantropico fino ad includere anche un approccio specificamente commerciale.

Un altro elemento rilevante è legato all'importanza della dimensione ICT. Per quanto la Serbia non abbia condiviso questa specifica informazione delle restanti 23 buone pratiche 17 considerano rilevante o estremamente rilevante la dimensione ICT e solo due la considerano scarsa a causa della mancanza di qualsiasi connessione web. Le connessioni web e le tecnologie in generale sono quindi estremamente rilevanti e ciò è confermato anche dal core business di alcune di esse che si basano essenzialmente su piattaforme web, e-commerce o altri approcci tecnologici (9 su 23).

Passando alla forma giuridica, che le nostre migliori pratiche utilizzano per ottenere il loro impatto, la maggior parte di esse utilizza attualmente una forma giuridica a scopo di lucro (15 su 26). Dieci di loro sono ONG (quindi non a scopo di lucro) e solo una è pubblica (in Giordania). Sembra quindi che prevalga l'approccio imprenditoriale ma in realtà questo è probabilmente dovuto alla mancanza di una regolamentazione specifica per le imprese sociali o altre forme di impresa simili che in qualche modo obbliga gli innovatori ad adottare un

approccio tipicamente a scopo di lucro.

In tutti i paesi del Sud del Mediterraneo, ad eccezione della Giordania, non esiste infatti una legislazione specifica per disciplinare le SIO, come visto in precedenza. Pertanto, gli imprenditori sociali e gli innovatori hanno un accesso limitato alle istituzioni e alle leggi che li sostengono. Anche la resistenza del governo al cambiamento è un problema, con passi deboli verso l'e-governance. La mancanza di una forma giuridica per le SIO rende difficile anche la raccolta di fondi e l'espansione conseguente.

D'altra parte, si potrebbe anche dire che applicare semplicemente in un diverso contesto nazionale una specifica normativa importata dall'esperienza comunitaria potrebbe non risolvere questo problema ma, come accade in alcuni paesi UE come l'Italia, potrebbe invece creare maggiore complessità e confusione sollevando nuovi problemi. A volte si possono paradossalmente creare più barriere e ostacoli se la legislazione non è perfettamente adeguata al contesto e anche al background culturale di un paese che magari potrebbe non accettarla.

Sia la Tunisia che il Libano stanno lavorando per sviluppare un quadro giuridico per le imprese sociali, che porterebbe un cambiamento significativo nella collocazione di tali organizzazioni nella società e nell'economia. A Beirut, gli operatori stanno lavorando sul campo per preparare un disegno di legge sull'impresa sociale che condivideranno con il governo una volta completato. In Tunisia, gli attori sociali hanno affermato che il quadro dell'Economia Sociale e Solidale alla francese non è sufficientemente inclusivo per gli imprenditori sociali. Ha aperto grandi opportunità alle cooperative e alle banche comunitarie, ma ha lasciato più o meno esclusi gli imprenditori sociali.

È anche importante sottolineare che le diverse forme giuridiche creano probabilmente un'ampia zona grigia tra profit e non profit. Alcune soluzioni ibride potrebbero essere una potenziale soluzione pragmatica ai problemi sollevati in precedenza. A tal proposito, tra i 15 che hanno adottato una forma giuridica a scopo di lucro, 5 dichiarano un approccio "payback" verso le comunità in cui operano, aprendo uno spazio di dibattito per considerarli come "aspiranti imprenditori sociali" con poche opportunità di essere legalmente riconosciuti come tali.

## Fattori abilitanti per le buone pratiche di Innovazione Sociale

Analizzando i potenziali fattori abilitanti più rilevanti per la scalabilità e l'impatto delle 26 buone pratiche le risposte sono, in questo caso, più diversificate ma almeno due di esse sembrano prevalere: (i) l'accesso ai finanziamenti (6 buone pratiche sia pubbliche che

private) e (ii) il networking e la collaborazione a livello locale e nazionale (5).

Per quanto riguarda l'accesso alle risorse economiche e finanziarie da parte delle SIO, la ricerca evidenzia tre ambiti distinti e complementari con cui le organizzazioni si confrontano nei rispettivi contesti:

- il settore delle politiche per lo sviluppo, i fondi e le donazioni, per lo più guidati da politiche internazionali di cooperazione o integrazione socio-economica, che includono fondi dell'UE o delle agenzie internazionali di sviluppo e cooperazione, comprese le organizzazioni delle Nazioni Unite;
- il settore della finanza agevolata, in parte connesso alle politiche di cooperazione dell'UE o di altri organismi sovranazionali, ma comprendente anche politiche nazionali parzialmente o interamente negoziate con politiche di sviluppo macro-regionale, come le politiche europee di coesione o di vicinato;
- il settore della finanza (commerciale) tout court, in parte interessato a trovare nuovi sbocchi commerciali in promettenti ambiti di investimento come la new economy, la blue economy o la green economy, intercettando il mondo imprenditoriale nascente (startup) e il nascente utilizzo delle nuove tecnologie.

Sulla mancanza di finanziamenti adeguati e opportunità di investimento, un'interessante ricerca mostra un contesto pieno di finanziamenti in fase di business idea e seed, ma c'è un divario di finanziamento medio tra seed (fino a \$ 400k) ed investimenti serie B+ (\$ 1 milione +).<sup>6</sup>

A causa delle dimensioni limitate dei mercati di alcuni paesi MED le SIO faticano a scalare e a dimostrare l'efficacia a lungo termine. Inoltre, competere nello stesso mercato degli imprenditori tradizionali, sia per gli incubatori che nelle gare di appalto, rende gli innovatori sociali ancora più svantaggiati.

Ricevere prestiti bancari è una sfida da superare e il debito è molto costoso per le imprese sociali. Le banche prestano facilmente a chiunque provenga dal settore tecnologico o dalle imprese più tradizionali, ma fanno fatica a comprendere le imprese sociali.

Gli innovatori sociali hanno espresso la necessità di maggiori opportunità di interazione con investitori di impatto e società di venture philanthropy. Istituzioni finanziarie più innovative potranno fornire un ambiente di Innovazione Sociale più sano e una minore pressione sugli imprenditori sociali per inserirsi tra le forme delle startup a scopo di lucro o le associazioni

<sup>6</sup> "Developing Social Entrepreneurship and Social Innovation in the Mediterranean and Middle East" di Tallie Hausser, Constantin Tsakas e Karine Moukaddem in FEMISE - Med brief - September 2019.

tradizionali senza scopo di lucro. Sembra che ci sia effettivamente una discrepanza nell'area tra le esigenze di finanziamento e l'offerta di finanziamento. Non è la mancanza di denaro in generale, ma il denaro adatto è ciò di cui hanno bisogno gli innovatori sociali. Si dovrebbe quindi lavorare sulle condizioni e sui meccanismi di finanziamento per essere più vicini alle reali esigenze dei *change-maker* mediterranei.

Sembra quindi che la cooperazione internazionale sia quasi più necessaria per attirare finanziamenti o per costruire proposte progettuali che per essere davvero efficace sul campo. Interessante anche l'emergente bisogno di supporto, consulenza e mentoring (3), in alcuni casi anche per internazionalizzare il business e l'approccio metodologico (3).

Infine, i programmi di formazione manageriale per gli imprenditori variano notevolmente, ma la maggior parte degli attori locali ha riscontrato che il modello di tutoraggio individuale è il più efficace. Questa forma di formazione manageriale e condivisione delle conoscenze potrebbe essere utile per gli imprenditori sociali. La digitalizzazione, la tecnologia, l'auto-sostenibilità e la capacità di *story telling* sono altri interessanti fattori abilitanti emersi dall'analisi. Anche la dimensione internazionale sembra qui essere più rilevante per aprire il mercato a prodotti e servizi degli innovatori Med e per aiutarli a superare gli ostacoli alla vendita internazionale legati alle leggi nazionali e internazionali.

## La dimensione Mediterranea

La dimensione mediterranea sembra essere molto chiara perché tutte le buone pratiche sono potenzialmente replicabili e scalabili nella Regione Med dato che rispondono a bisogni comuni dell'area quali: allocazione dei rifugiati, rigenerazione urbana, valorizzazione della tradizione locale, cibo, artigianato e necessità di una migliore istruzione per le donne e i giovani per affrontare i problemi della disoccupazione. Anche l'ambiente e l'economia circolare sono in cima all'agenda.

Le esigenze del territorio sono davvero comuni e si focalizzano chiaramente su un tasso medio di disoccupazione molto alto (12,4% nel 2017) che è davvero un tema caldo nella regione. Colpisce molto per i giovani ed i laureati (con tassi di disoccupazione in aumento rispettivamente al 27% e al 29%). Peggio ancora, il tasso di partecipazione delle donne è a un livello estremamente basso (29% contro 50% per tutti i paesi con reddito comparabile). Nel frattempo, sebbene i tassi di povertà nell'area MED siano inferiori a quelli di altri paesi in via di sviluppo ed emergenti, la quota della popolazione povera, misurata dalle soglie nazionali, è aumentata sia in Egitto che in Giordania. Inoltre, rispetto a tutti i paesi con reddito comparabile, è nei paesi del sud del Mediterraneo che la vulnerabilità della

popolazione alla povertà è aumentata maggiormente. La situazione è probabilmente molto peggiore nel 2021 a causa dell'impatto della pandemia di Covid-19 e delle conseguenti restrizioni.

Se le esigenze sono chiaramente comuni, bisognerebbe anche condividere le soluzioni e questo in realtà non avviene ancora. I risultati mostrano che la mancanza di una forma giuridica per le imprese sociali, gli impedimenti al finanziamento e agli investimenti, la scarsità di risorse umane manageriali e le difficoltà nel determinare la corretta base di clienti sono tra i principali ostacoli incontrati dagli imprenditori sociali. I governi mediterranei dovrebbero sostenere attivamente le imprese sociali, nel frattempo, le aziende profit dovrebbero prendere in considerazione l'approvvigionamento a valore sociale ed includere le imprese sociali nelle loro catene di approvvigionamento. Infine, sfruttare la cooperazione euro-mediterranea potrebbe essere un interessante punto di svolta.

## Prime conclusioni, nuove traiettorie

In conclusione, da questa ricerca emergono alcune traiettorie, che meritano successivi approfondimenti.

La Social Innovation, come comunemente definita, sembra non essere un fenomeno endogeno, ma qualcosa di principalmente "importato" da altri contesti internazionali, per lo più dall'Europa (e dai donatori internazionali) attraverso le loro politiche a sostegno dello sviluppo internazionale.

La più importante fonte di ispirazione per le SIO oggi nel Mediterraneo sembra quindi essere la politica di cooperazione, soprattutto di origine europea, non solo dell'Unione Europea ma anche di alcuni Stati membri particolarmente attivi (Francia, Italia, Germania e Regno Unito). La cooperazione UE, in questo senso, crea una "carota" di risorse per gli attori che integrano terminologia e metodologia di Social Innovation, ma anche un "bastone" di riduzione o eliminazione dei finanziamenti per coloro che possono anche essere efficaci e impattanti, ma non soddisfano i criteri dei donatori.

L'Innovazione Sociale nel Mediterraneo rappresenta oggi un fenomeno emergente ma sicuramente poco diffuso. Innanzitutto, si verifica nella regione in modo non omogeneo. La maggior parte delle realtà censite è presente nei capoluoghi delle città e molto meno nei centri minori e ancor meno nelle aree rurali. La stessa presenza nella regione non è omogeneamente distribuita, ma condizionata dalla propensione di alcuni Paesi a rispondere alle sollecitazioni delle politiche europee. Nel complesso, l'Innovazione Sociale rimane oggi un fenomeno elitario nel Mediterraneo, attuato da giovani privilegiati appartenenti alle classi medio-alte.

Va evidenziato altresì come una serie di sfide generiche che emergono dalle realtà indagate riguardano temi globali. Molte imprese sociali affrontano opportunamente il tema dell'inclusione lavorativa dei giovani e delle donne, dando seguito, ad esempio, alle cosiddette WISE (Work Inclusion Social Enterprises) che rappresentano una fetta visibile della realtà del social business nell'area MENA.

C'è una possibile agenda dei bisogni mediterranei, un elenco di aspetti che rappresentano le sfide comuni della regione. Innanzitutto va segnalato, tra questi, come, non a caso, dal punto di vista dell'impresa sociale ci troviamo di fronte a una vera e propria giungla legislativa, con un mix di forme giuridiche e in generale una scarsità normativa dedicata con quadri legislativi frastagliati ed incompiuti e con pochi facilitatori istituzionali. Su questo bisogna sicuramente agire.

Nonostante le forti influenze esterne e le barriere significative emerge la necessità di coinvolgere gli attori locali anche, o soprattutto, laddove il concetto importato della Social Innovation si confronta con le esigenze di Paesi e territori diversi. Innanzitutto è un'ottima risposta notare come il settore privato, e non solo nel settore non profit ma anche nel settore profit, si impegni nella scommessa del social business, come si vede nella prima parte di questo studio. L'esistenza di start-up, imprese e incubatori d'impresa fa ben sperare per l'emergere di un settore non esclusivamente finanziato da fondi pubblici e dalla cooperazione internazionale. Inoltre, al di là delle istanze che provengono dall'estero, le realtà dell'innovazione e dell'imprenditoria sociale sembrano riferirsi, prima di tutto, alle istanze locali e alle sfide che investono i territori a cui queste realtà fanno riferimento. Inoltre, l'analisi dimostra l'esistenza di realtà e professionalità radicate e mature, già esistenti e operanti nei territori da diversi anni. Spesso tali realtà sono connesse ad esperienze emergenti dalle tradizioni locali e, sebbene forse non definibili metodologicamente come innovazione sociale in senso stretto (vedi definizione della Commissione Europea o dei principali consessi accademici occidentali), hanno comunque storicamente la finalità di affrontare le rilevanti sfide sociali emergenti nell'area Mediterranea. D'altra parte, di fronte all'esistenza di una certa massa critica, permane una carenza strutturale in termini di capacità di gestione, terreno su cui si potrebbe intraprendere uno sforzo di capacity building. Probabilmente la ricerca di una connessione tra una "preistoria" dell'innovazione sociale presente nei paesi analizzati e le moderne definizioni accademiche e pratiche internazionali può essere la chiave consentire di radicare più a fondo il concetto nel sentire delle popolazioni locali e di porre le basi per un significativo impatto di queste esperienze.

In una fase successiva al non ancora completo radicamento dell'impresa sociale e dell'innovazione nei territori si apre la prospettiva di creare "ponti" e cogliere complementarità o sinergie tra territori e realtà locali diverse. Questa connettività delle reti mediterranee

potrebbe collegare anche subregioni tradizionalmente tenute separate, come i Balcani dall'area nordafricana o mediorientale. Connettere porzioni di Mediterraneo senza compartimentarle potrebbe rappresentare un'opportunità complementare per sfruttare la diversità e il diverso livello di esperienze nelle aree interessate dalle sperimentazioni di Innovazione Sociale. In breve, l'urgenza di fare rete dovrebbe nascere dalle esigenze piuttosto che essere una conseguenza della volontà programmatica o orientata dai donatori.

Ogni iniziativa, infine, non potrà decollare se non alimentata da adeguati e dedicati flussi di finanziamento. Allo stato attuale, sia i contributi della cooperazione che gli strumenti di finanza agevolata e i canali di finanza commerciale sono solo parzialmente idonei a sostenere l'emergere e il consolidamento di esperienze di social business ed esempi di Social Innovation nel Mediterraneo. In questo senso, la prospettiva di intercettare partnership e sinergie per costruire fondi di investimento per l'Innovazione Sociale Mediterranea costituisce una delle prospettive più concrete e rilevanti su cui investire. Sviluppare un'architettura capace di attrarre investimenti e competenze da mettere a sistema per alimentare il vivaio della crescente realtà delle SIO nella regione MENA è una delle priorità in questa delicata fase storica.

**Suheli Chrouda,  
Impact Hub Siracusa;**

**Dario Carrera,  
Impact Hub Roma and Link Campus University;**

**Rosario Sapienza,  
Impact Hub Siracusa;**

**Marco Traversi,  
Project Ahea**

### Numero di organizzazioni mappate per nazione

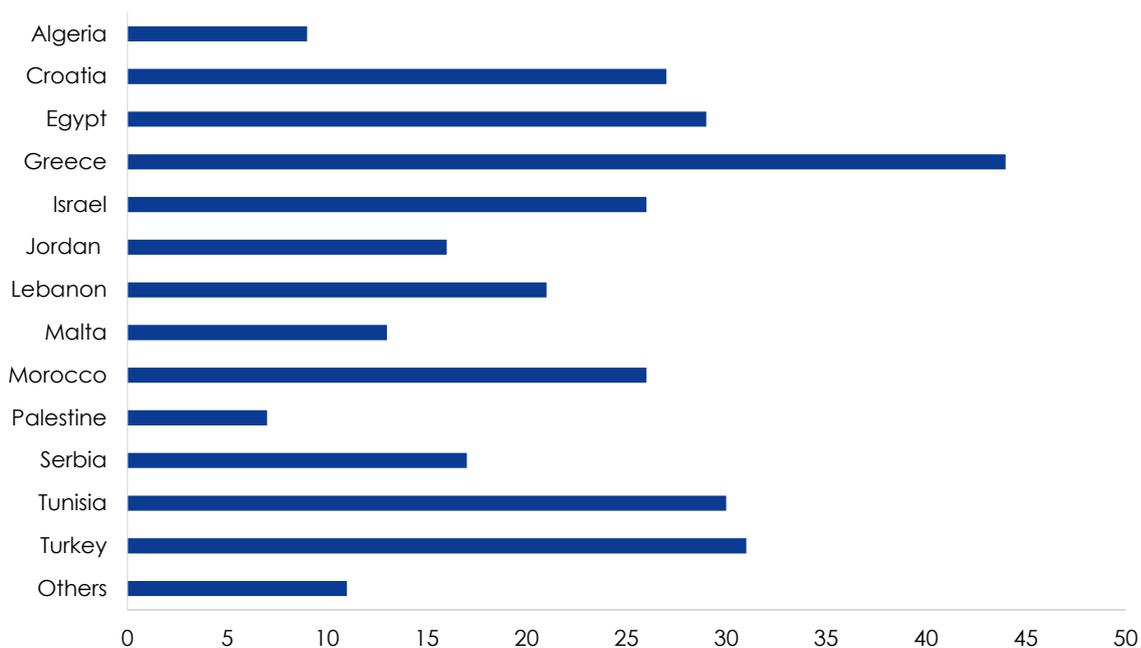


Fig. 1 - Fonte: elaborazione a cura degli autori

### Tipi di entità in base alla propria auto-definizione

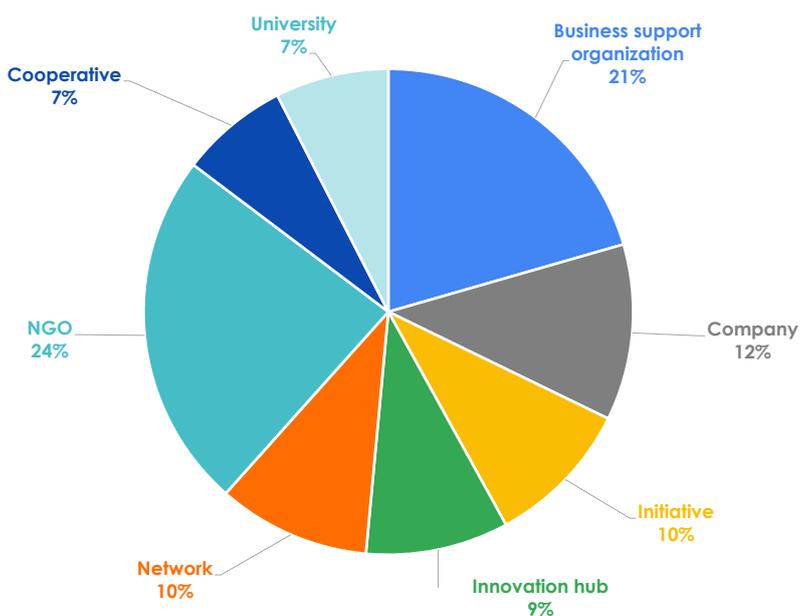


Fig. 2 - Fonte: elaborazione a cura degli autori

### Organizzazioni in base alla forma giuridica

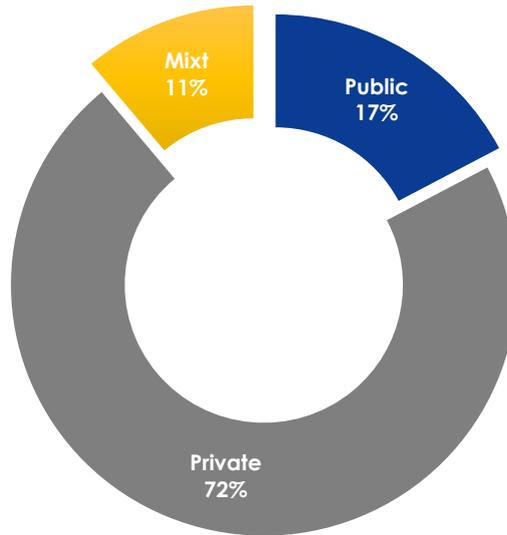


Fig. 3 - Fonte: elaborazione a cura degli autori

### Organizzazioni per auto-definizione



Fig. 4 - Fonte: elaborazione a cura degli autori

### Organizzazioni per settore di intervento

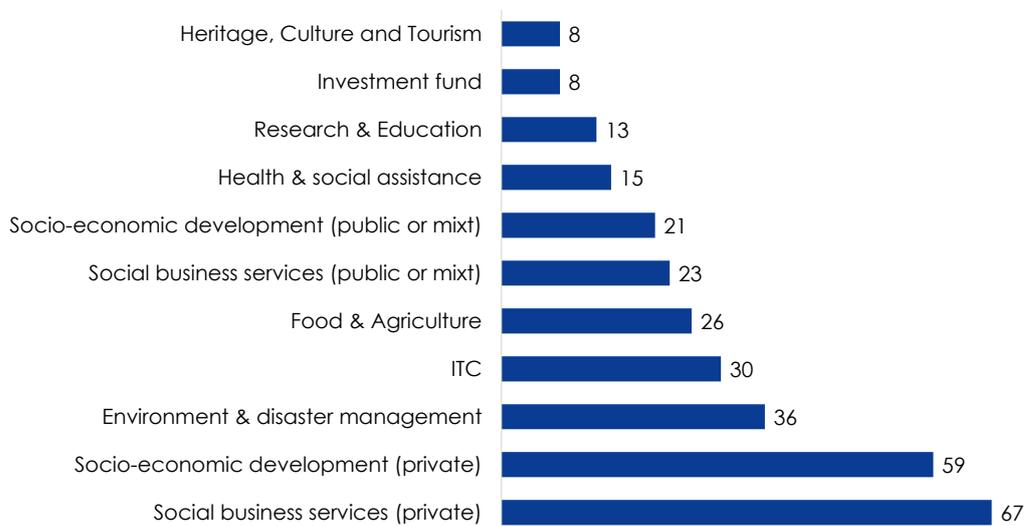


Fig. 5 - Fonte: elaborazione a cura degli autori

# Per una rilettura dei fenomeni migratori nell'area mediterranea

Giancamillo Trani

## Mare Nostrum, mare di morte

Oggi più che mai andrebbe reinterpretato – in chiave di discernimento personale e comunitario, inteso come coscienza collettiva – il celebre capolavoro di Edgar Lee Masters *“Antologia di Spoon River”* per denunciare la tragedia più cogente e diffusa dei nostri tempi: la migrazione senza speranza di milioni di esseri umani in fuga dalla violenza e dalla povertà.

Protesi verso di noi – a volte rabbiosi, a volte rassegnati – impongono il loro grido alla nostra troppo spesso sfuggente coscienza. Ma chi li ascolta?

Come possiamo non ascoltare il grido disperato di tanti fratelli e sorelle che preferiscono affrontare un mare in tempesta piuttosto che morire lentamente nei campi di detenzione libici, luoghi di tortura e schiavitù ignobile? Come possiamo rimanere indifferenti di fronte agli abusi e alle violenze di cui sono vittime innocenti, lasciandoli alle mercé di trafficanti senza scrupoli?

L'unica voce forte che si leva contro detta situazione è quella autorevole (ma largamente inascoltata) di Papa Francesco: più e più volte ha richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica sulla *“globalizzazione dell'indifferenza”*, chiedendo perdono per chi si è accomodato e si è rinchiuso nel proprio benessere che porta all'anestesia del cuore; perdono per coloro che con le loro decisioni a livello mondiale hanno creato situazioni che conducono a questi drammi, affinché il mondo abbia *“il coraggio di accogliere quelli che cercano una vita migliore”*.

Secondo l'UNHCR le morti nel Mediterraneo sono aumentate del 200% , passando dalle 149 del 2020 alle 503 vittime registrate nei soli primi cinque mesi del 2021<sup>1</sup>.

Al tempo stesso sono aumentati i respingimenti illegali, effettuati per conto della UE dalla sedicente Guardia Costiera libica: nei primi quattro mesi di quest'anno sono state intercettate in mare e riportate in Libia quasi settemila persone (delle quali oltre 300 minori) contro le

complessive dodicimila dell'intero scorso anno.

Nonostante questi numeri da brivido, dal 01 gennaio al 10 maggio di quest'anno sulle coste sicule sono sbarcate 12.894 persone (delle quali 1.373 minori) contro le 4.184 del medesimo periodo del 2020 e le 1.009 del 2019. I migranti sbarcati sono per lo più tunisini (13,3%), ivoiriani (10,01%), bangladesi (9,4%).

Proprio la Tunisia, a detta degli osservatori internazionali è, al momento, il Paese più fragile del Mediterraneo. La democrazia (???) conquistata oltre dieci anni fa con la caduta del regime di Ben Ali e la cd. *“Rivoluzione dei gelsomini”* si sta sfaldando sempre più. Il debito pubblico è all'84,5%, il dinaro perde il 45% nei confronti dell'euro e la disoccupazione giovanile supera il 30%. Devastanti anche le conseguenze della pandemia da Covid 19: dopo una recente impennata dei contagi, il Governo di Tunisi ha imposto un nuovo lockdown dal 9 al 16 maggio, cancellando – in tal modo – i festeggiamenti per la fine del Ramadan. Il sistema sanitario nazionale tunisino è al collasso, in particolare manca l'ossigeno per i ricoverati in ospedale. La Tunisia, che conta all'incirca 12 milioni di abitanti, ha registrato dall'inizio della pandemia oltre 320mila contagi, dei quali 11.500 letali. Secondo fonti governative, solo il 20% della popolazione indossa regolarmente la mascherina<sup>2</sup>

Sulla scorta di quanto abbiamo finora esaminato possiamo tranquillamente affermare che occorre una rilettura dei fenomeni che stanno alla base dell'immigrazione nell'area del Mediterraneo, come pure è indispensabile approfondire il ruolo dell'Unione Europea, visto e considerato che sono anni che parliamo di *“emergenza sbarchi”* e, almeno finora, nulla è cambiato.

La crisi europea dei migranti è una crisi migratoria che ha avuto inizio intorno al 2013, quando un numero sempre crescente di rifugiati e di migranti ha cominciato a spostarsi da altri continenti extra-europei verso l'UE per richiedere asilo, viaggiando attraverso il Mar Mediterraneo, oppure attraverso la Turchia e l'Europa Sudorientale. Le espressioni *“crisi europea dei*

<sup>1</sup> Dichiarazioni rese da Carlotta Sami, portavoce Unhcr, maggio 2021.

<sup>2</sup> Fonte: La Presse de Tunisie, tratto da *“Internazionale”* n.1.409, 14 – 20 maggio 2021.

migranti” e “crisi europea dei rifugiati” hanno cominciato ad essere diffusamente utilizzate dal mese di aprile del 2015 da parte del mondo giornalistico e nell’opinione pubblica, quando nel Mediterraneo centro-meridionale affondarono cinque imbarcazioni che trasportavano quasi 2.000 migranti, con un numero di morti stimato in più di 1.200 persone.

La maggior parte di questi migranti proveniva da aree del mondo quali Medio Oriente, Asia Meridionale, Africa e Balcani Occidentali: secondo l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, dei circa un milione di arrivati in Grecia ed in Italia dal Mar Mediterraneo, nell’anno 2015, il 49% erano siriani, il 21% afgani e l’8% iracheni. Il 58% erano uomini, il 17% donne e il 25% bambini.

## Convenzioni internazionali, legislazione italiana ed emergenza sbarchi

L’obbligo per gli Stati di garantire la sicurezza della vita umana in mare discende da tre convenzioni internazionali:

- la “Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare” SOLAS (acronimo di *Safety of Life at Sea*) del 1974;
- la “Convenzione Internazionale di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo”, disciplinante le cd. “zone SAR” adottata nel 1979;
- la “Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare” del 1982 (UNCLOS).

Con il termine “Ricerca e Soccorso” si identificano una serie di operazioni di salvataggio condotte da personale addestrato a tale scopo ed all’impiego di specifici mezzi navali, aerei o terrestri volti alla salvaguardia della vita umana in particolari situazioni di pericolo e ambienti ostili quali montagna, gole o mare.

Ogni Paese stabilisce la propria “zona SAR” (“*Search and Rescue*”), nella cui area di competenza è tenuto a prestare soccorso (ad una disciplina differente sono invece soggette le operazioni di C-SAR, ovvero “*Combat SAR*”, attuabili in tempo di guerra, senza l’esclusione di un eventuale intervento anche armato in caso di necessità).

Le convenzioni odierne in materia di salvataggio in mare sono l’esito di una codificazione di consuetudini marittime radicate nel principio di “*solidarietà marinara*” insito già nella *Convenzione di Bruxelles* del 1910, implicante obblighi di salvataggio imposti, da ciascuno Stato contraente, ai comandanti delle navi mercantili e alle navi pubbliche di propria bandiera.

L’attività di SAR si esplica in due fasi: soccorso e sbarco.

Se a livello consuetudinario è imposto un obbligo di assistenza a chi si trovi in pericolo in mare nel caso in cui l’imbarcazione soccorritrice sia prossima, il Codice della Navigazione, nonché le Convenzioni di cui sopra, impongono anche un’attività di ricerca, oltre che di salvataggio. L’art. 98 della Convenzione UNCLOS afferma infatti che «...ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali».

Ci si è posti, non di rado, il problema di identificare l’entità del “pericolo” che legittima, anzi impone, l’azione di soccorso: può ad esempio considerarsi situazione “pericolosa” la mera non idoneità dell’imbarcazione alla navigazione, oppure il pericolo deve essere più grave ed imminente?

La nozione di *distress* è così stabilita dalla Convenzione di Amburgo del 1979 (cap. 1, para. 1.3.11) «[...] una situazione in cui vi sia ragionevole certezza che un’imbarcazione o una persona sia minacciata da un pericolo grave ed imminente e che richieda immediata assistenza».

In seguito all’entrata in vigore del D.P.R. n°662 del 1994, le operazioni SAR in Italia sono affidate al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, congiuntamente ad un’articolata rete organizzativa (Aeronautica Militare, Guardia di Finanza, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico, oltre che alla Croce Rossa Italiana, Caritas e ad altre organizzazioni di volontariato).

Talvolta, il mancato soccorso di imbarcazioni o persone in pericolo da parte dei soggetti responsabili, integra una fattispecie di reato o di illecito. L’art. 69 del Codice della Navigazione (C.N.) afferma infatti che «l’*autorità marittima, che abbia notizia di una nave in pericolo ovvero di un naufragio o di altro sinistro, deve immediatamente provvedere al soccorso e, quando non abbia a disposizione né possa procurarsi i mezzi necessari, deve darne avviso alle altre autorità che possano utilmente intervenire*».

Da tali previsioni derivano le sanzioni penali previste:

- dall’art. 1113 del C.N. che punisce per omissione di soccorso “*chiunque, nelle condizioni previste negli articoli 70, 107, 726, richiesto dall’autorità competente, omette di cooperare con i mezzi dei quali dispone al soccorso di una nave, di un galleggiante, di un aeromobile o di una persona in pericolo ovvero all’estinzione di un incendio, è punito con la reclusione da uno a tre anni*”;
- dall’art. 1158 del C.N. che punisce per omissione di assistenza a navi o persone in pericolo: “*il comandante di nave, di galleggiante o di aeromobile nazionali o stranieri, che omette di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne ha*

*l'obbligo a norma del presente codice”.*

Inoltre, dalla Costituzione Italiana può sorgere un obbligo di soccorso in base a:

- dall'Art. 2 che tutela i diritti inviolabili dell'uomo (e tra questi ovviamente il diritto alla vita) e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà;
- i principi fondamentali contenuti nell'Art. 10 che impongono allo Stato italiano di conformare il proprio ordinamento alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tra le quali vi sono anche quelle riguardanti il salvataggio in mare dei naufraghi contenute nelle numerose convenzioni citate, nonché il principio di cui al comma terzo che riconosce il diritto d'asilo in Italia allo straniero al quale nel suo Paese sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Repubblicana.

Esaurita questa veloce disamina circa il soccorso in mare, passiamo ad esaminare le non meno importanti fasi del trasporto e sbarco.

Propedeuticamente, è bene precisare che non sempre, alla prima fase di salvataggio, segue un immediato trasporto e sbarco dei soggetti soccorsi.

La Convenzione di Amburgo prevede in capo all'Autorità nazionale che ha coordinato il soccorso anche il dovere accessorio di assicurare che lo sbarco dei naufraghi avvenga in un "luogo sicuro" (c.d. *place of safety*). Particolare rilevanza assume, quindi, la problematica relativa all'individuazione di detto "luogo sicuro" dove far sbarcare i migranti/naufraghi, in quanto solo dal momento dell'arrivo in tale luogo cessano gli obblighi che il diritto internazionale pone in capo allo Stato.

Secondo la Convenzione di Amburgo del 1979, ma anche ai sensi della Convenzione SOLAS, per "luogo sicuro" deve intendersi semplicemente un luogo in cui sia assicurata la sicurezza, intesa come protezione fisica, delle persone soccorse in mare.

Stando invece a quanto affermato dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio PE-CONS 35/1/14, all'art. 2 punto 12, per "luogo sicuro" s'intende: *"un luogo in cui si ritiene che le operazioni di soccorso debbano concludersi ed in cui la sicurezza per la vita dei sopravvissuti non è minacciata, dove possono essere soddisfatte le necessità umane di base e possono essere definite le modalità di trasporto dei sopravvissuti verso la destinazione successiva o finale tenendo conto della protezione dei loro diritti fondamentali nel rispetto del principio di non respingimento"*. Ne consegue che sullo Stato che coordina le operazioni SAR non insiste un immediato obbligo di accoglienza delle navi nei propri porti, bensì su di esso ricade comunque la responsabilità nella individuazione di un luogo di sbarco sicuro,

raggiungibile quindi senza porre in pericolo le persone a bordo della nave.

Il rifiuto di indicare un porto sicuro è infatti considerato illegittimo (l'interpretazione è corroborata anche dalle *"Guidelines on the treatment of persons rescued at sea"* oltre che dai *"Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea"*, editi dall'IMO – Organizzazione Marittima Internazionale – rispettivamente nel 2004 e nel 2009).

Tanto il soccorso, quanto il trasporto, devono essere rispettosi del principio di non discriminazione: ciò significa che l'assistenza deve essere fornita a tutti gli individui in necessità, indipendentemente dalla loro etnia, età, sesso e condizione.

Se le persone soccorse in mare rendono nota l'intenzione di chiedere asilo, devono essere applicati i principi fondamentali sanciti nel diritto internazionale dei rifugiati. La "Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951", all'art. 33, definisce come rifugiato una persona che *"... temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadina e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"* e proibisce che il rifugiato o il richiedente asilo *"sia espulso o respinto – in alcun modo – verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche..."*.

L'espulsione o lo sbarco in luogo "non sicuro" costituirebbe quindi un'aperta violazione del diritto internazionale, in particolar modo del principio di *non-refoulement*, o "non respingimento".

## **I Paesi che hanno un ruolo nella tragedia umanitaria**

In questa nuova narrazione del fenomeno migratorio verso l'Unione Europea è ovvio ci siano Paesi più coinvolti di altri, per la propria collocazione geografica nonché per gli interessi che, in ogni caso, gravitano intorno alla questione migratoria.

In primo luogo, la Libia dove – dopo la caduta di Gheddafi – sono cominciati gli scontri fra le numerose milizie tribali che formavano la coalizione dei ribelli. I diversi governi che si sono succeduti hanno tentato di imporre l'autorità del potere centrale su questi gruppi, cercando di disarmarli o di integrarli nell'esercito nazionale, ma hanno sostanzialmente fallito, in quanto le amministrazioni centrali si sono sempre

dimostrate troppo deboli ed il parlamento troppo diviso. Oggigiorno, in una nazione divisa, c'è una forte influenza turca in Tripolitania e russa in Cirenaica.

Nel 2017, l'allora Ministro dell'Interno, Marco Minniti, si recò in Libia per gettare le basi di un'intesa con il governo di unità nazionale libico di Fayez Al Serraj sulla gestione dell'immigrazione, il controllo delle frontiere ed il contrasto al traffico di esseri umani, ribadendo anche il senso delle precedenti intese con il Governo di Tripoli datate 2008 e 2012. Si giunse alla firma d'un documento dal titolo molto esteso: *"Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana"*, le cui maggiori criticità risiedono proprio nella gestione dei flussi migratori.

Detto accordo (mai ratificato dal Parlamento, come invece previsto dall'Art.80 della Costituzione Italiana in materia di trattati internazionali *n.d.r.*) non ha conseguito gli obiettivi prefissati. I cospicui finanziamenti italiani su Frontex e guardia costiera libica non hanno avuto lo scopo di risparmiare vite umane quanto, piuttosto, di bloccare ad ogni costo l'arrivo dei migranti. Oltre, ovviamente, arricchire le industrie di armamenti e logistica delle telecomunicazioni, nella più potente delle quali (Leonardo Finmeccanica) è di recente entrato a lavorare anche lo stesso Minniti, a capo della Fondazione Leonardo Med – Or.

Sullo sfondo, c'è anche Malta, apparentemente defilata ma sempre vigile, dove tra l'altro ammazzano giornalisti scomodi come Galizia Caruana. Daphne Caruana Galizia aveva 53 anni: è morta il 16 ottobre del 2017 a Bidnija, nel nord dell'isola, a causa dell'esplosione di una bomba nella sua auto. Era una delle giornaliste più famose a Malta, per via delle sue inchieste sulla corruzione e soprattutto sull'evasione fiscale internazionale sull'isola legata ai *Panama Papers*, i documenti riservati che avevano rivelato una rete internazionale di società *off shore* e loro beneficiari. Era stata la prima a rivelare il coinvolgimento di alcuni importanti membri del governo di Muscat.

Tornando all'Italia, i successori di Minniti (Salvini e Lamorgese) hanno proseguito sulla medesima falsariga, sebbene con modalità radicalmente diverse (Salvini con i suoi roboanti proclami, Lamorgese attraverso i "controlli tecnici" che le hanno consentito di ottenere il record di imbarcazioni poste sotto sequestro).

Intanto, sono state di fatto messe fuorigioco le ONG, le quali – dopo l'ultimo tragico naufragio di fine aprile – hanno scritto al Presidente Draghi: Alarm Phone, Emergency, Medici senza Frontiere, Mediterranea, Open Arms, ResQ – People saving people, Sea Watch, Sos Mediterranee hanno richiesto un incontro urgente aggiungendo che Alarm Phone ha lanciato l'allarme 24 ore prima della tragedia mentre la nave Ocean Viking ha invano atteso un intervento delle autorità

marittime libiche, italiane e maltesi che – benchè tenute costantemente informate – non hanno mosso un dito per risolvere l'emergenza che ha causato oltre 100 morti.

Ora, riprendendo il senso delle osservazioni fatte in apertura, di fronte a simili tragedie è doveroso ammettere che gli accordi tra Italia e Libia sono miseramente falliti. È necessario ed indispensabile che l'Unione Europea torni a discutere del fenomeno migratorio, in termini revisionistici e superando i pregiudizi e le paure che l'hanno sempre contraddistinta. Stessa cosa dovrebbe avvenire nel Parlamento italiano: è indispensabile rilanciare una politica di sostegno per l'Africa Mediterranea, definendo – nel contempo – corridoi umanitari e rotte regolari di ingresso nel ns. Paese. Tutto il resto – come abbondantemente dimostrato – finisce solo con il favorire i trafficanti di esseri umani. Negli anni scorsi, le ONG erano state additate come *"pull factors"*, ovvero fattori attrattivi dell'immigrazione irregolare. Tuttavia, inchieste e sequestri sulle navi delle ONG ne hanno ridotto al lumicino la presenza nel Mediterraneo: non ci sono più questi fattori di attrazione, ma gli sbarchi continuano come e peggio di prima.

Un'ultima notazione: mentre scriviamo, dall'alba di ieri (18 maggio 2021) circa seimila persone di origine subsahariana e marocchina, molte delle quali minori, sono riuscite ad entrare a nuoto, superando la frontiera di Tarajal e Benzù, a Ceuta, l'enclave spagnola in Nord Africa, al confine con il Marocco. Secondo quanto riferito dal quotidiano *"El Mundo"*, nelle prime ore di oggi la Spagna ha deciso di schierare l'esercito alla frontiera con il Marocco per impedire ulteriori arrivi come supporto alla Polizia locale e nazionale. La "fortezza UE" sembra insensibile a qualsiasi sollecitazione di sorta.

**Giancamillo Trani**

**Vice Direttore Caritas diocesana di Napoli**

# 2000-2020: i primi 20 anni dell'housing sociale in Italia

Anna Pasini

A partire dai primi anni 2000, FHS<sup>1</sup> e FIA<sup>2</sup> hanno iniziato ad importare in Italia modelli residenziali innovativi -primo fra tutti l'abitare collaborativo adattato all'ambito della locazione- permettendo così di colmare il gap esistente fra l'offerta a libero mercato e l'edilizia sociale pubblica. L'housing sociale è arrivato in Italia come soluzione orientata a fornire alle famiglie case di qualità, a canoni calmierati, in contesti solidali. Tale soluzione era frutto di una progettazione integrata, articolata su più livelli, capace di fornire risposte in termini di spazio urbano e residenziale, nuovi modelli abitativi, gestione degli immobili e di partnership pubblico-privato. Nel corso di un ventennio, sulla spinta dei grossi mutamenti in atto nel mercato immobiliare, riflesso a loro volta, delle altrettanto importanti trasformazioni dei tipi di famiglia e alla modificazione del ruolo che la casa va via via assumendo nei modelli di vita e di abitudine degli italiani, si stanno in parte modificando le caratteristiche.

La crescita del numero delle famiglie e la riduzione del numero medio dei suoi componenti uniti all'innalzamento dell'età media della popolazione sono stati il tratto più caratteristico della dinamica demografica del nostro paese nel primo decennio del XXI secolo; naturali e importanti le ripercussioni di questi fattori sul mercato immobiliare. Il fatto che le famiglie italiane siano sempre più piccole e più anziane ha come conseguenza il moltiplicarsi delle tipologie di domanda abitativa e la necessità di risposte più articolate e complesse. Infatti, lo sgretolarsi del modello familiare tradizionale porta con sé esigenze di nuove alleanze e solidarietà più trasversali, nonché nuovi criteri di sostenibilità: le famiglie tradizionali si disgregano e i singoli si riaggregano in molti modi diversi. Non è casuale che all'interno del mercato immobiliare prendano sempre più piede modelli residenziali "condivisi" rivolti a specifiche categorie di utenza, in particolare giovani e

anziani ma anche "multigenerazionali". Lo sfaldarsi della famiglia tradizionale e l'aumento dei nuclei familiari single, incrementano infatti l'esigenza di socializzazione e di sicurezza all'interno di una comunità, sia per i giovani che per gli anziani.

## Differenze Territoriali

L'accentuarsi dei profondi squilibri territoriali tra aree attraenti e altre che perdono popolazione è un secondo fattore rilevante nelle dinamiche demografiche, economiche e sociali, che incide sull'evoluzione del mercato immobiliare. Questi squilibri già emersi nel corso del XX secolo, sono stati ulteriormente aggravati e accelerati dalla crisi economica italiana a partire dal 2008.

Dalla lettura dei dati rilevati da vari istituti di ricerca si ricava che, in estrema sintesi, le sfide che l'edilizia Residenziale Sociale si troverà ad affrontare nei prossimi anni in Italia sono così sintetizzabili:

- Nelle aree a più forte attrattività, dove si concentra la maggior crescita economica, emerge sia il disagio dovuto alla crescita dei prezzi che la necessità di andare incontro ad una domanda molto differenziata ed articolata.
- Al contrario, nelle zone soggette a riduzione demografica le politiche nazionali dovrebbero tendere a prevenire l'abbandono delle case e il conseguente degrado; allo stesso tempo, le politiche abitative dovrebbero cercare di incentivare processi di riconversione del patrimonio abitativo liberato. Tenendo conto delle sostanziali differenze fra aree urbane maggiori e aree interne, tale riconversione dovrà essere in parte orientata ad un utilizzo turistico-ricettivo (in particolare località del Mezzogiorno) e in parte, dopo adeguati interventi di riqualificazione, pensato per il mercato dell'affitto.

<sup>1</sup> FHS Fondazione Housing Sociale, o la "Fondazione", ha la missione di sviluppare il Progetto Housing Sociale e promuovere lo sviluppo e il rafforzamento del settore secondo i valori di Fondazione Cariplo.

<sup>2</sup> FIA Fondo Investimento per l'abitare istituito da CDPI Sgr il 16 ottobre 2009 con la finalità di fare investimenti nel settore dell'edilizia privata sociale per incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati.

## Fattori che influenzano la diffusione dell'housing sociale

Possiamo assumere che l'offerta abitativa sia ascrivibile fondamentalmente a tre categorie principali:

1. **Edilizia sovvenzionata** (Sap) che fa riferimento al settore pubblico che comprende le Aziende per l'Edilizia Residenziale (Ex IACP)
2. **Edilizia sociale agevolata e convenzionata** (Sas) proposta dagli Istituti previdenziali, il sistema integrato dei Fondi, del "no profit" e le cooperative di abitazione
3. **Edilizia di mercato** proposta da immobiliari e imprese private

Ad ognuna di queste classi fanno eco specifiche fasce di reddito. Il cluster che solitamente trova nell'housing sociale la risposta ai propri bisogni abitativi è quello che comprende le famiglie appartenenti alla fascia centrale (25-47 mila Euro l'anno). Queste famiglie, infatti, hanno un reddito troppo alto per ambire ad un alloggio Sap, ma troppo basso per poter accedere al mercato libero. Le proiezioni socio-demografiche ci indicano che da qui al 2027, oltre un terzo delle famiglie italiane di prossima costituzione ricadrebbe in questa fascia media. Sono numeri di un certo rilievo che se da una parte confermano la necessità di implementare l'offerta di abitazioni per la cosiddetta fascia grigia dall'altra ci richiedono di valutare l'effettiva fattibilità di questa politica. Oggi l'edilizia sociale nelle sue varie forme rappresenta il 15% del mercato; si tratterebbe quindi di pianificare un incremento superiore al 100% dell'offerta di soluzioni di Housing Sociale nei prossimi anni.

### Proiezioni al 2027 della quota di popolazione con un reddito medio per macro-area geografica

Area	Quota di popolazione con un reddito medio
Nord-Ovest	43,8%
Nord-Est	44,5%
Centro	41,2%
Sud	29,7%
Isole	27,8%
<b>Italia</b>	<b>37,8%</b>

Tab. 1 - Fonte: Stime e proiezioni Cresme (Demo/SI) su dati Banca d'Italia 2017

In conseguenza della grande esperienza che Fondazione Housing Sociale ha maturato in questi anni in qualità di advisor del FIA -operativo su tutto il territorio nazionale- possiamo cercare di approfondire le motivazioni che hanno fatto sì che in Italia, il Sistema Integrato dei Fondi (SIF) abbia potuto sviluppare in questi anni molti più progetti di housing sociale al nord piuttosto che al centro o al sud. Fra le prime ragioni, forse la più scontata, cui si è fatto peraltro in parte già riferimento, vi è la cosiddetta

domanda abitativa; concetto che esprime la capacità o meno di un territorio ad attrarre abitanti. Le principali ragioni per cui un territorio guadagna popolazione a discapito di altri sono sicuramente complesse quanto in buona parte intuibili e vanno dalla qualità dei servizi offerti (trasporti, scolastici, socio-sanitari) alla possibilità di trovare posti di lavoro.

### Distribuzione sul territorio italiano delle iniziative di housing sociale

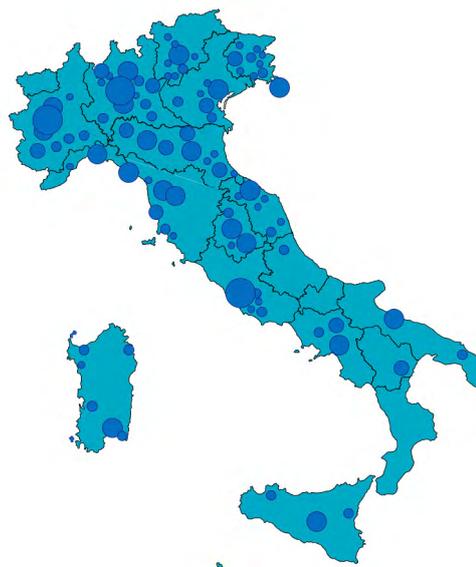


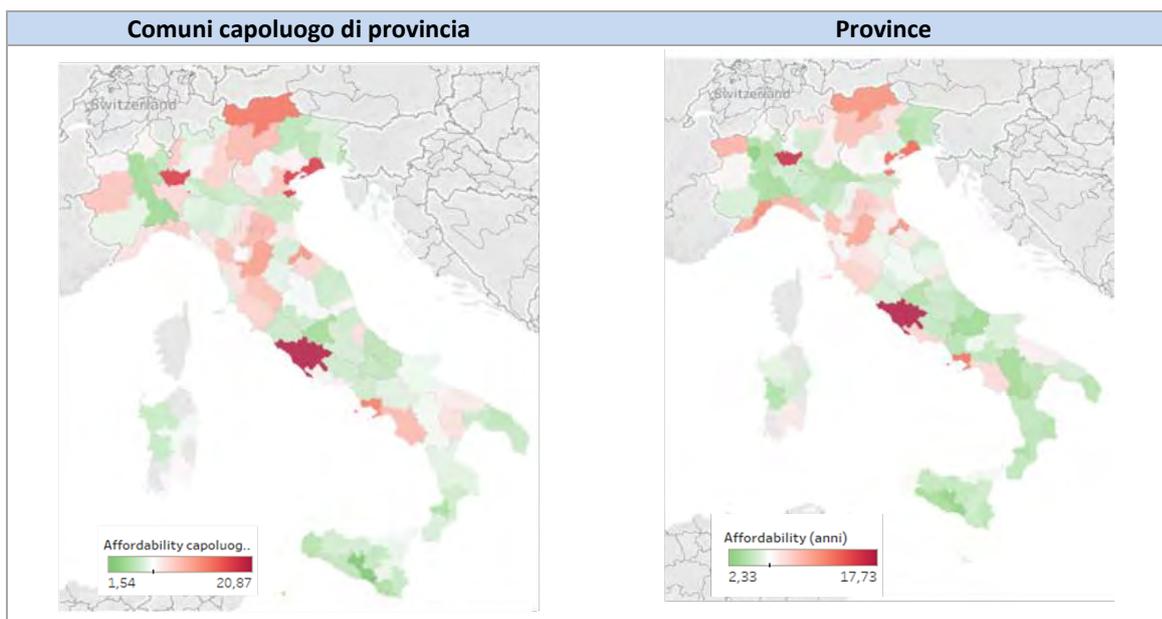
Fig. 1 - Fonte: elaborazione dell'autore

Diretta conseguenza delle differenze territoriali di questi fattori sono i valori del mercato immobiliare di riferimento. Per descrivere l'impatto che questi valori hanno sulla capacità economica delle persone si utilizza un indice che, per quanto riguarda l'acquisto dell'abitazione, è determinato dalla misura degli anni di reddito necessario per acquistare una abitazione di 90 m<sup>2</sup>. Ebbene, questo indice passa da 20,9 anni per acquistare una abitazione ai prezzi medi (2018) di Roma a 1,5 anni di Caltanissetta (Figura 2).

Per valutare la sostenibilità dei costi dell'affitto in relazione al reddito viene invece utilizzato il parametro che indica la percentuale di reddito pro capite necessario ad affittare una abitazione di 90 m<sup>2</sup>. In particolare, Housing Europe (Osservatorio Europeo di monitoraggio del settore dell'edilizia abitativa a prezzi accessibili) identifica nel 30% la soglia massima fra il costo dell'affitto ed il reddito del locatore. Anche in questo caso la forbice è molto ampia sul territorio nazionale e va da un minimo del 7,3% ad un massimo del 77,3% per quanto riguarda i capoluoghi di provincia e da un minimo 3,4% ad un massimo del 66,6% per quanto riguarda le province.

## Mappatura dell'accessibilità delle soluzioni abitative: acquisto (sinistra) e affitto (destra)

Numero di anni di reddito pro capite per contribuente necessari ad acquistare una abitazione di 90 m2



Percentuale di reddito pro capite per contribuente necessari ad acquistare una abitazione di 90 m2 secondo i prezzi medi di locazione OMI-Agenzia delle Entrate

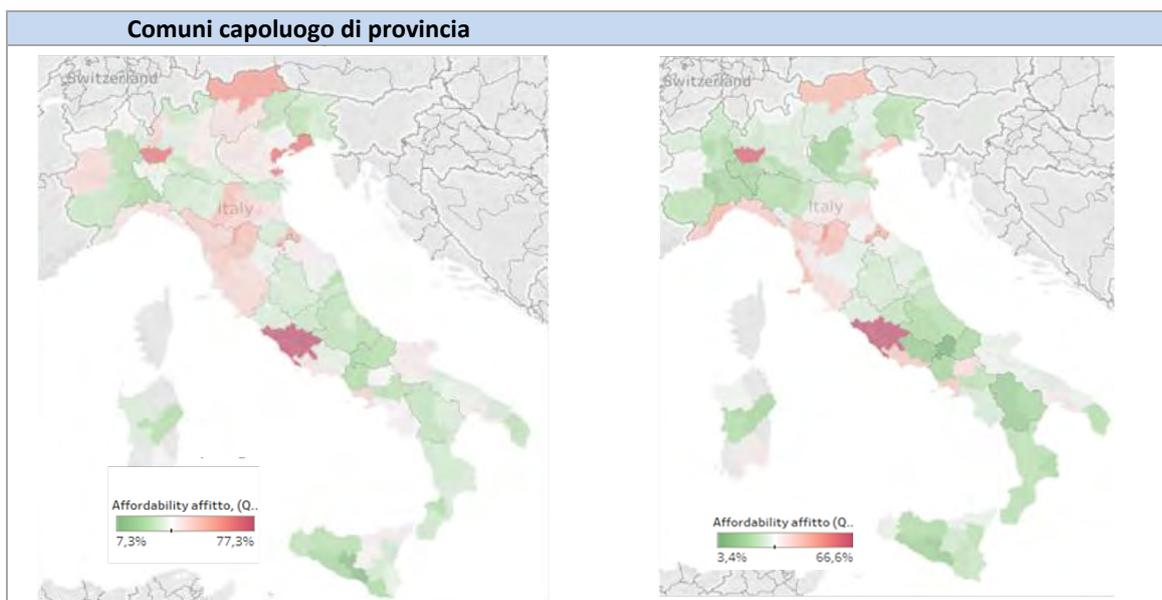


Fig. 2 - Fonte: elaborazione Crescme (Real Estate Area) su dati OMI-Agenzia delle Entrate

Le mappe proposte nella Figura 2 sottolineano le profonde differenze esistenti fra i vari territori italiani; allo stesso tempo forniscono una prima risposta alla domanda sul perché si costituisca più housing sociale al nord piuttosto che al centro-sud. E la prima risposta è che il divario geografico negli interventi di social housing è legato alla maggiore necessità che i territori del nord Italia hanno di abbattere costi per la casa troppo alti per le famiglie. Infatti, in queste aree, gli alti costi degli alloggi sono più opprimenti nonostante i redditi in queste stesse zone siano spesso maggiori che

altrove. Al contempo queste mappe introducono un altro aspetto davvero rilevante (e arriviamo alla seconda motivazione) ovvero che in molte aree d'Italia i valori di mercato degli immobili sono inferiori ai costi necessari per costruire o ristrutturare edilizia abitativa sociale.

Va considerato che l'housing sociale è un segmento di mercato che in Italia è gestito da soggetti non pubblici i cui meccanismi finanziari, seppur flessibili, richiedono di verificare l'esistenza di predeterminate condizioni di fattibilità dell'investimento, condizioni che si verificano

solo nelle aree più dinamiche del paese e nelle grandi aree metropolitane: ecco il venir meno della possibilità di realizzare housing sociale al di fuori di queste aree se non con l'apporto di contributi diversi. Sulla base della nostra esperienza, queste condizioni si verificano in presenza di valori immobiliari sopra i 1500 euro. Dove questi valori non si raggiungono sarà necessario attivare modalità di partenariato pubblico-privato a sostegno di interventi di edilizia residenziale sociale che altrimenti non si riescono a realizzare.

Vi è poi un altro fattore che condiziona pesantemente la fattibilità degli interventi determinato dalla certezza delle procedure urbanistiche. L'iter autorizzativo pesa tantissimo sulla realizzabilità degli interventi sia in termini di tempo che di rischi connessi al successo dell'operazione e, ovviamente, tutto questo ha dei costi. Avendo operato in contesti territoriali molto differenti siamo testimoni di differenze davvero importanti da questo punto di vista fra i vari territori e purtroppo in questo caso va detto che il Mezzogiorno paga forse un prezzo più alto in termini di carenza di interventi a seguito di una non perfetta efficienza procedurale.

Va ricordato infine che uno dei pilastri fondamentali su cui si fonda l'housing sociale è costituito dalla gestione sociale degli immobili e che la garanzia di successo o meno di un progetto dipende da molti fattori tra cui una buona progettazione è solo il primo. Una efficiente e corretta gestione degli immobili, la costruzione del progetto di comunità, i piani di accompagnamento per il sostegno del commercio e dei servizi -ingredienti fondamentali in un progetto di housing sociale- necessitano di strumenti che agevolino l'organizzazione e la comunicazione ma soprattutto di una rete di associazioni e realtà del terzo settore che forse oggi è più presente al nord che non altrove.

**Anna Pasini**

**Fondazione Housing Sociale Milano**

# L'abitare collaborativo, una nuova strada per l'housing sociale

Chiara Lodi Rizzini

Sulla scia del crescente interesse per le pratiche collaborative e di condivisione, anche in Italia hanno iniziato a diffondersi forme abitative collaborative, la più nota delle quali è il cohousing. Nate in Nord Europa nell'ambito di progetti auto-promossi da cittadini alla ricerca di un modello innovativo di abitare, più recentemente si sono affermate come strumento per favorire l'inclusione abitativa. Sempre più spesso infatti, principalmente nell'ambito dell'edilizia sociale ma ora anche in quella popolare, vengono avviati progetti basati sulla condivisione di spazi e servizi e sul coinvolgimento diretto degli abitanti nella gestione dello spazio abitativo e delle attività che vi ruotano intorno. Progetti che aprono nuovi scenari, soprattutto alla luce delle risorse che arriveranno dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

## Gli elementi distintivi dell'abitare collaborativo

L'abitare collaborativo è nato nei paesi del Nord Europa principalmente per iniziativa di cittadini alla ricerca di una proposta alternativa ai modelli dominanti di produzione e consumo edilizio e al contempo funzionale alle esigenze abitative derivanti dai nuovi bisogni economici e sociali. Nel corso degli anni, pur rimanendo al momento un fenomeno minoritario, si è diffuso nel resto del mondo, assumendo caratteristiche e modalità peculiari a seconda del contesto locale. Sotto l'etichetta di abitare collaborativo vengono infatti ricompresi progetti eterogenei, le cui forme variano sensibilmente sia a livello territoriale che temporale. Pur nella loro diversità, i progetti di abitare collaborativo sono accomunati dai seguenti elementi distintivi:

- hanno come oggetto l'abitare, e quindi si differenziano dalle comunità intenzionali di tipo religioso, politico ecc.;
- prevedono la coesistenza di unità abitative indipendenti e spazi condivisi (es. spazio polifunzionale; lavanderia; area bambini; orti/giardini) le cui caratteristiche e criteri di utilizzo dipendono dalle esigenze degli abitanti del singolo

progetto. La condivisione degli spazi ha molteplici funzioni: è funzionale alla riduzione degli sprechi energetici; facilita l'accesso ai servizi (come asilo nido o co-working); infine, ma forse l'aspetto più importante, ha una "funzione socializzante". Gli spazi comuni diventano infatti un luogo di incontro, promuovono le relazioni e il consolidamento della comunità di abitanti;

- prevedono attività e/o servizi che sono gestiti direttamente dagli abitanti e che possono riguardare la gestione quotidiana (pulizie, manutenzione del verde, ecc.), servizi (baby-sitting, Gas, car-pooling, ecc.), o attività che vedono gli abitanti come organizzatori (corsi di ginnastica, musica, ecc.). Le logiche da cui muove la gestione comune delle attività sono sostanzialmente le medesime della condivisione degli spazi: una funzione pragmatica, perché permettono agli abitanti di risparmiare tempo e costi; e una funzione sociale, quella di rafforzare la comunità di abitanti;
- adozione di processi decisionali orizzontali, per cui gli abitanti condividono scelte di cui sono responsabili come gruppo. È possibile che ci sia un portavoce, eventualmente un coordinatore, ma non c'è una figura che detiene un "potere decisionale" maggiore degli altri;
- in molti casi infine gli abitanti seguono un processo di progettazione partecipata in cui decidono gli aspetti architettonici (che cosa, come e con che mezzi costruire), scelgono le imprese e i professionisti a cui rivolgersi e il regolamento che regolerà la futura convivenza. Il processo ha principalmente due obiettivi: costruire un'abitazione che soddisfi i bisogni e i desideri dei suoi abitanti perché da essi ideata; costruire e consolidare la comunità di abitanti, che durante i numerosi incontri imparano a conoscersi e a individuare valori e obiettivi condivisi.

## L'abitare collaborativo nel campo del social housing

Nell'ultimo decennio la diffusione dell'abitare collaborativo entro i confini nazionali è stata favorita soprattutto dall'azione di enti locali e non profit che sono ricorsi a questo modello per perseguire obiettivi di protezione sociale e di welfare abitativo. Anche nell'ambito di progetti di edilizia sociale e di edilizia residenziale pubblica si assiste infatti all'adozione di modelli gestionali propri dell'abitare collaborativo, nonché alla realizzazione di spazi e attività condivise. L'abitare collaborativo viene così impiegato come veicolo di inclusione abitativa, poiché in grado di facilitare l'accesso alla casa per soggetti per varie ragioni vulnerabili (ma non necessariamente in deprivazione abitativa), compensando la carenza di edilizia residenziale pubblica ma anche le inefficienze del mercato immobiliare privato. Per la centralità degli obiettivi di inclusione abitativa - e sociale - e la frequente sovrapposizione tra abitare collaborativo e housing sociale, si parla anche di "co-social housing" o di housing sociale collaborativo.

In questo contesto diventa rilevante il concetto di co-produzione, che si traduce nella collaborazione, totale o parziale, tra gruppi di abitanti e housing providers (Costarelli et al. 2020). L'abitare collaborativo dà quindi luogo a un modello gestionale ibrido basato sul crescente coinvolgimento di enti non profit e cittadini, in cui i residenti non solo destinatari ma anche erogatori, gestori e consumatori (Lang, Carriou e Czischke, 2018) e che supera quell'approccio - dominante negli scorsi decenni - che vedeva gli abitanti o come *beneficiari passivi* di alloggi sociali, o come *consumatori*. La partecipazione degli abitanti nella gestione dei progetti abitativi può avere principalmente due obiettivi. Il primo è quello di facilitare l'inclusione sociale degli inquilini più vulnerabili, che partecipando ad attività ed eventi escono da una situazione di emarginazione e isolamento; il secondo è quello di responsabilizzarli nella manutenzione degli alloggi, un obiettivo importante in contesti abitativi spesso caratterizzati dall'incuria. Peraltro il coinvolgimento dei destinatari nella progettazione ed erogazione dei servizi abitativi dovrebbe aumentarne il grado di soddisfazione rispetto ai servizi erogati in modo standardizzato o "calati dall'alto".

Inoltre l'abitare collaborativo si pone come uno strumento di coesione sociale a livello di quartiere. I progetti abitativi collaborativi interagiscono fortemente con il territorio e la comunità in cui sono localizzati. Di solito infatti all'interno dei progetti di housing sociale collaborativo, le attività e gli spazi - dal doposcuola al gas, dal cineforum alle feste di quartiere - sono fruibili anche dai non residenti. In questo modo "le relazioni che generano scambi con le associazioni locali, la disponibilità a immaginare e sperimentare un modo di vivere più conviviale e sostenibile trasformano questi luoghi in generatori di benessere diffuso" (Rogel et al

2017, p. 91). Non a caso infatti molti dei progetti di questo tipo sono nati nell'ambito di interventi di riqualificazione urbana, il che fa rientrare l'housing sociale collaborativo non solo nel perimetro delle politiche sociali, ma anche di quelle urbane.

### Le sfide aperte

Ma dietro molta narrazione ottimistica, rimangono ostacoli importanti. L'abitare collaborativo nasce storicamente nell'ambito della proprietà ed è promosso normalmente da comunità elettive che si scelgono prima della realizzazione degli edifici. E' solo negli ultimi anni che questo modello ha iniziato a diffondersi anche nell'ambito della locazione, sia pubblica che privata, adottando modalità di coinvolgimento per certi aspetti molto diverse dal modello originale e che possono finire per ridisegnare le forme di protezione sociale attraverso pratiche condivise di abitare (Bricocoli, De Leonardi, 2014), con i rischi che questo comporta.

Inoltre, la condivisione di beni e servizi si scontra spesso con resistenze culturali: non tutti sono disposti a condividere spazi e oggetti, e questo può essere un problema soprattutto quando la condivisione è in qualche modo imposta, a differenza che nei cohousing dove gli abitanti hanno deliberatamente scelto di vivere in un contesto di questo tipo. Per questa ragione non si può prescindere da un accompagnamento degli abitanti, dalla presenza di una figura - di solito il gestore sociale - che li aiuti a comprendere il senso di questa esperienza, oltre che a gestire gli aspetti più operativi, come il rispetto delle regole, la gestione del conflitto ecc.

Inoltre, dal momento che il buon successo del progetto dipende anche dalla volontà degli inquilini a assumere un ruolo attivo nella costruzione della comunità - ad esempio partecipando ad eventi e facendosi carico di alcuni compiti - gli housing provider necessitano di poter contare su inquilini che siano motivati (Costarelli et al. 2020). Si crea così una distinzione tra inquilini più o meno "desiderabili" che può compromettere l'accesso alla casa per gli abitanti più fragili e meno facilmente attivabili. Inoltre, un modello in cui non sono solo le caratteristiche socio-economiche o i bisogni abitativi della persona a determinare l'accessibilità al progetto, quanto anche le sue caratteristiche personali, complica i meccanismi di selezione, che non si baseranno più solo su criteri oggettivi ma anche su criteri soggettivi o meno facilmente misurabili. La soluzione in questo caso è l'equilibrio, cioè affiancare "abitanti più collaborativi" e "abitanti meno non collaborativi". Una soluzione peraltro che è già insita nell'edilizia sociale, dove molto spesso si persegue la *mixité* di persone con profili eterogenei, per evitare fenomeni di marginalità e ghettizzazione.

Infine occorre prestare attenzione al possibile generarsi di divari territoriali. L'abitare collaborativo è infatti per ora più diffuso nel Nord Italia, mentre risulta molto limitato,

se non assente, nell'Italia meridionale. Le ragioni sono molteplici ma hanno principalmente a che fare con la vivacità del tessuto sociale e con le politiche abitative locali - sono le Regioni infatti ad avere competenza in questo settore. I modelli del Nord Italia che in questi anni hanno vissuto un maggiore rinnovamento e sperimentazione di interventi di housing sociale risultano quindi più permeabili a questo cambiamento. Una situazione che si potrà correggere se le risorse che arriveranno dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza saranno adeguatamente impiegate anche nel campo dell'housing, come da più parti invocato.

**Chiara Lodi Rizzini**

**Ricercatrice presso Percorsi di secondo welfare**

**Dottoranda in Sociologia presso  
l'Università Cattolica di Milano**

### **Riferimenti bibliografici**

Bricocoli, M. (2017). La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione. *TU Tracce Urbane - Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani*, 1(1), 48–59. <https://doi.org/10.13133/2532-6562>

Costarelli, I., Kleinhans, R., & Mugnano, S. (2020). 'Thou shalt be a (more) responsible tenant': exploring innovative management strategies in changing social housing contexts. *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(1), 287–307. <https://doi.org/10.1007/s10901-019-09680-0>

Gresleri, J. (2017). Attorno al cohousing: l'abitare collaborativo. In V. Anzoise & C. Sediti (Eds.), *Attorno al cohousing: l'abitare collaborativo: Vol. La città c.* Biennale Spazio Pubblico 2017, Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori. [www.xister.com/newsletter/luglio2008/intervista.html](http://www.xister.com/newsletter/luglio2008/intervista.html)

Rogel, Liat; Corubolo, Marta; Gambarana, Chiara; Omegna, E. (2017). *Cohousing, l'arte di vivere insieme. Principi esperienze e numeri dell'abitare collaborativo in Italia.* Altreconomia.

Ruiu M. L. (2017), *Le nuove forme dell'abitare sociale: il co-social housing*, in "Sociologia Urbana e Rurale", 107/2015, pp. 53-69, DOI:10.3280/SUR2015-107005

SRM



Presidente: Paolo Scudieri

Direttore Generale: Massimo Deandreis

Centro Studi con sede a Napoli, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo il miglioramento della conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale in una visione europea e mediterranea. Specializzato nelle analisi delle dinamiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno, ha dato vita a due Osservatori di ricerca, il primo sui Trasporti Marittimi e la Logistica e l'altro sull'Energia.

**[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)**

FONDAZIONE CON IL SUD



Presidente: Carlo Borgomeo

Direttore Generale: Marco Imperiale

La Fondazione CON IL SUD è un ente non profit privato nato per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, ovvero favorire percorsi di coesione sociale per lo sviluppo. La Fondazione sostiene interventi "esemplari" per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per valorizzare i giovani talenti e attrarre i "cervelli" al Sud, per la tutela e valorizzazione dei beni comuni, per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, per favorire il welfare di comunità.

**[www.fondazioneconilsud.it](http://www.fondazioneconilsud.it)**



[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Quaderni di Economia Sociale  
ISSN 2421-0315  
pubblicazione online di SRM  
Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

