

meglio espletare la sua funzione di vigilanza e, altresì, come andare incontro alle esigenze concrete del settore.

C) Progetto: Anno Europeo dell'Educazione attraverso lo Sport: la funzione educativa e sociale delle attività promosse dalle associazioni dilettantistiche e dagli oratori, come valorizzazione dell'educazione dei giovani in un'ottica di sussidiarietà³⁴

La ricerca, conclusasi nel mese di maggio 2005, si è sostanzialmente posta una duplice finalità. Da un lato si è voluto approfondire quali fossero gli obiettivi collegati alla scelta di proclamare il 2004 "Anno europeo dell'educazione mediante la pratica sportiva", e quindi quali fossero i presupposti e i fondamenti da cui muovevano le iniziative programmate in tal senso dalla Commissione Europea (tenendo altresì ben presente che il 2005 è stato poi proclamato *Anno Internazionale dello Sport* da parte delle Nazioni Unite). Dall'altro, l'interesse dell'inchiesta – condotta con ottimi risultati dall'assegnatario della relativa borsa di ricerca (peraltro ben coadiuvato dal *tutor* individuato dal servizio documentazione e studi dell'Agenzia) – è stato quello di analizzare compiutamente le eventuali ripercussioni sociali ed economiche di una tale iniziativa rispetto alla realtà della nostra Nazione, con particolare riferimento al ruolo delle associazioni sportive dilettantistiche e degli oratori.

L'ipotesi di lavoro da cui si è partiti verteva dunque sull'importanza riconosciuta alla pratica sportiva, quale fattore educativo radicato nei diversi contesti territoriali. Ci si è posti l'obiettivo, inoltre, di chiarire quali siano i contesti più adeguati per coniugare l'esercizio sportivo con l'educazione alla cittadinanza, in particolare a una nuova cittadinanza europea³⁵. La parte iniziale del lavoro, quindi, è stata realizzata seguendo la prima prospettiva, e ha evidenziato come "la pratica sportiva" sia un concetto permeante la realtà europea, capace di accompagnare costantemente lo stesso sviluppo delle istituzioni europee, tanto da trovare spazio in molti documenti ufficiali di grande importanza strategica (dal Trattato di Amsterdam al Progetto per una Carta Costituzionale Europea, senza tralasciare la Dichiarazione di Nizza e le conclusioni del Consiglio Europeo di Nizza). Sulla scorta di quanto argomentato nei capitoli centrali, è così risultato più agevole comprendere le ragioni sottostanti alla valorizzazione dello sport, esplicitate nei vari

³⁴ Si veda: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, *RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA* (1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Prima, Capitolo III, pp. 50,51.

³⁵ In questo senso, la ricerca di cui si sta riferendo si riconnette, come una parte rispetto al tutto, alle linee fondamentali del Progetto CEAS (Cittadinanza Europea Attiva e Solidale) di cui si è riferito nelle precedenti Relazioni Annuali e del cui ulteriore sviluppo si tratterà estesamente nel prossimo paragrafo.

documenti di presentazione dell'Anno Europeo, soprattutto da parte del Commissario Europeo (allora in carica) Vivianne Reading. Le differenti fonti comunitarie, infatti, hanno voluto porre l'attenzione sul concetto di sport come elemento unificante e come fattore di aggregazione e perciò potenzialmente dotato di una grande valenza educativa. E' in considerazione di tali valori che è emersa la necessità di promozione e valorizzazione dello sport stesso.

Dopo aver messo in luce gli strumenti concreti (economici ma non solo) messi a disposizione degli Stati membri dell'Unione, in occasione dell'Anno Europeo (*in primis* i finanziamenti e la campagna di sensibilizzazione), il lavoro ha studiato il "fenomeno sport" nel contesto italiano, concentrando l'attenzione sull'importanza di tale elemento nell'educazione dei cittadini europei (soprattutto dei giovani), atteso il fatto che le finalità dell'Anno Europeo dello Sport si sono mosse proprio in questa direzione. Si è avuto cura, inoltre, di comprendere in quali forme e con quali modalità lo sport come strumento educativo trovi spazio storicamente nel nostro Paese. Sono così emersi percorsi formativi che attraverso finalità ludico-motorie offrono ai giovani strumenti di apprendimento non formale, sviluppano le capacità relazionali, lo spirito di solidarietà, affrontano l'esclusione sociale, promuovono l'integrazione multietnica, ostacolano il disagio giovanile, valorizzano l'integrazione scolastica e sociale di alunni disabili. E' parso opportuno in questo senso — in linea con la traccia originaria della Borsa di ricerca — dedicare buona parte dell'elaborato al fenomeno dilettantistico e in particolare agli oratori, in virtù del fatto che sono queste le realtà in cui gli ideali enunciati dalla Commissione Europea (sport inteso come elemento aggregativo, educativo e di coesione) risultano maggiormente presenti e vengono coltivati nella misura più genuina e pura.

Analizzando più da vicino la figura degli oratori (una figura tipica del Sistema Italia e soprattutto del Nord Italia) dal punto di vista della loro funzione di educazione alla convivenza civile, si è proceduto pertanto a valutare se lo Stato, anche sulla scorta dei principi europei più sopra evidenziati, abbia sostenuto tali realtà e, in caso affermativo, con quali modalità.

Si è così constatato come esistano nei fatti agevolazioni fiscali in favore della realtà oratoriana alla stregua di tutte quelle associazioni e luoghi nei quali viene svolta attività ludico-ricreativa. Tali agevolazioni sono state concretizzate soprattutto attraverso la Legge nazionale 203/03, che ha sancito alcuni principi generali, lasciando alle Regioni (che si sono quasi tutte uniformate a tale normativa, addirittura anticipando lo Stato in talune circostanze) il compito di concretizzarli, in un'ottica di sussidiarietà. Pur riscontrando,

attraverso una dettagliata ricostruzione normativa del trattamento riservato agli oratori, come i buoni propositi non siano mancati, si è accertato, tuttavia, come sovente tali normative siano rimaste di principio e non sempre efficaci dinanzi alle concrete aspettative. Si è palesato infatti come le realtà nelle quali viene svolta attività sportiva, ricreativa e anche educativa, si trovino quotidianamente in difficoltà organizzativa ed economica e come gli strumenti forniti dalla legislazione siano talora insufficienti e lenti.

L'analisi di questa fattispecie sociale-giuridica delle questioni sul tappeto ha rivelato come, sebbene tra molte difficoltà e resistenze, la normativa di riferimento riesca a disciplinare solo alcuni degli aspetti più problematici della realtà dilettantistica sportiva.

Alla luce delle considerazioni sin qui sintetizzate, l'inchiesta da un lato ha sottolineato la rilevanza innanzitutto culturale dello sforzo profuso da parte pubblica; dall'altro ha mostrato come tale cammino, nell'interesse generale del Paese, dovrebbe proseguire sia dal punto di vista degli incentivi fiscali ed economici consequenziali al riconoscimento della funzione sociale ed educativa di tali enti, sia dal punto di vista di una maggiore vicinanza delle Istituzioni.

In questo senso, anche gli strumenti messi a disposizione dall'istituzione di un Anno Europeo, benché quanto predisposto abbia fatto scaturire un discreto impatto sociale e di comunicazione sull'opinione pubblica circa i valori della pratica sportiva – di cui si deve avere la giusta considerazione – si sono dimostrati non sempre adeguati e talvolta estemporanei. Se è infatti stato raggiunto l'intento di promozione dello sport come canale informale sociale ed educativo, la convinzione diffusa è che non sia stata sfruttata appieno l'occasione per sostenere in maniera concreta e innovativa, ma soprattutto programmatica e duratura, quelle realtà che vivono dello sport e nello sport in senso amatoriale e pedagogico. La ricerca, infine, si conclude con importanti riflessioni sul contesto italiano che, anche in questo caso, si ritiene di presentare almeno in parte:

7.1 Considerazioni conclusive e questioni aperte

Il legame tra sport ed educazione su cui si è saldato l'Anno Europeo ha avuto una positiva ricaduta nelle scuole d'Europa. In questo senso pare verosimile ritenere il 2004 un anno particolarmente significativo per lo sport scolastico. La volontà di istituire il 2004 come Anno Europeo dell'educazione attraverso lo sport, che l'Unione Europea ha emblematicamente sostenuto e promosso a partire dallo slogan «muovi il tuo corpo, allena la mente» si è infatti concretizzata con il finanziamento per complessivi 12 milioni di euro di progetti scolastici presentati dalle scuole dei vari Paesi dell'UE.

Ciò ha manifestato con ogni evidenza l'attenzione che l'UE ha voluto rivolgere allo sport dilettantistico, alla dimensione scolastica dello sport, che non a caso è stato considerato un vero e proprio servizio sociale.

L'Italia, sottolineando ancora una volta una peculiare vocazione per l'ambito sportivo come canale non solo ricreativo ma anche e soprattutto di aggregazione sociale e di contrasto del disagio sociale, ha inviato a Bruxelles all'attenzione della Commissione europea e delle specifiche Direzioni Generali un considerevole numero di progetti locali, nazionali e transnazionali. Le domande inviate per ottenere i finanziamenti indirizzate dall'Italia hanno così raggiunto la ragguardevole cifra di oltre 400. (...) Una tale quantità, per un certo verso sorprendente e inaspettata, ha reso necessaria da parte del Ministero dell'Istruzione un'accurata attività di studio, confronto e selezione delle varie proposte, la cui candidatura in un secondo tempo avrebbe dovuto superare un secondo esame in sede comunitaria. Tale procedimento di verifica e comparazione delle candidature ha così preceduto la trasmissione definitiva del "placet" a Bruxelles. La selezione, come era prevedibile attendersi, non è stata per nulla agevole, dal momento che numerosi progetti hanno palesato elementi decisamente positivi sotto il profilo dei contenuti didattici e delle finalità educative al punto da eguagliarsi (...). Ciò testimonia, ancora una volta, come sia utile concentrare le risorse e l'impegno, non solo finanziario ovviamente, delle diverse Istituzioni nazionali e sovranazionali al fine di rendere più compiuto l'obiettivo cui ci si è predisposti. Così facendo, in effetti, da un lato si rende più organica e coerente nel tempo oltre che nei modi la scelta di "dedicare" una tematica di pubblica utilità e interesse generale, dall'altro si risponde, anche preventivamente, alla critica che spesso viene mossa da più parti a questi "Anni Europei" e "Internazionali" di ridursi nei fatti a meri interventi "a pioggia", la cui efficacia pare tristemente valere come un "una tantum", la cui incisività e spendibilità rischia di non lasciare il segno.

Ben vengano, al contrario, azioni di più largo respiro che, non solo in un'ottica di risorse economiche e finanziarie, ma anche in una più forte dimensione progettuale e sperimentale, riescano a far incontrare e collaborare le finalità di più Enti, come è avvenuto in questo caso tra Ministero dell'Istruzione, Istituzioni comunitarie e in particolare Commissione Europea e, ultimo ma non ultimo, ONU.

Una tale sinergia, infatti, ha il pregio di focalizzare meglio l'area dell'intervento e di sostenere più compiutamente le finalità e gli obiettivi che ci si prefigge.

L'Anno Europeo dell'Educazione attraverso lo Sport ha quindi offerto anche questo insegnamento: si deve creare una rete istituzionale che operi di concerto non solo nella

scelta delle problematiche da mettere nell'agenda politica, ma soprattutto porti a sviluppo e maturazione gli scopi, gli strumenti e le risorse destinate al raggiungimento degli stessi.

7.2 I progetti dello sport nelle scuole

A conclusione dell'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport è possibile tracciare un bilancio finale dei progetti italiani finanziati in sede di Unione Europea.

Le risorse economiche destinate ai progetti presentati dalle scuole italiane sono state complessivamente pari a 852 mila euro (...). I progetti italiani che hanno goduto degli oltre 852 mila euro sono stati sei e nei paragrafi successivi verranno descritti maggiormente nei particolari.

Occorre tuttavia rilevare come i progetti proposti fossero decisamente più numerosi e alcuni di essi particolarmente validi e concreti. Nello specifico, quello presentato dall'istituto Luigi Einaudi di Carrara e denominato «Prevenire il doping» risultava di estrema attualità, andandosi a soffermare su di un problema emergente, che lo Sport non può permettersi di evitare ulteriormente, data l'estrema delicatezza per il sistema nel suo complesso. Tra i progetti italiani proposti merita altresì una segnalazione anche il progetto presentato dalla scuola media Giuseppe Lusi di Ariano Irpino denominato «Lo sport ti colora la vita». Esso infatti si distingue per essere un progetto multiculturale che ha saputo sviluppare un network territoriale, tanto da avere come partner una scuola di Cavenago, nell'hinterland milanese, una scuola media della periferia di Prato, frequentata da ragazzi cinesi, e infine due scuole pugliesi, una di S. Margherita di Savoia e l'altra di Vieste, entrambe in provincia di Foggia. Infine merita una segnalazione il progetto proposto dal CONI di Genova «Educare attraverso lo sport», teso a sviluppare contesti e reti multirazziali con lo scopo esplicito di integrare i ragazzi delle fasce sociali più a rischio come gli alunni extracomunitari. Una scelta che testimonia con estrema forza e chiarezza l'utilità dello sport come barriera contro l'esclusione sociale e viceversa come mezzo di inclusione e partecipazione attiva (...).

In Italia sono stati attuati sette progetti attraverso l'utilizzazione dei finanziamenti UE elargiti nel corso di Eyes.

Il primo è stato denominato: "Insieme nello sport per crescere". Si tratta di un progetto strutturato su base nazionale da parte della Direzione Didattica 2° Circolo - Taurianova (RC). Gli obiettivi prefissati sono stati quelli di evidenziare e sostenere i valori dell'attività sportiva nell'accrescimento e nello sviluppo della personalità dei bambini. Tale scopo è stato perseguito attraverso una partecipazione di tutte le componenti della scuola, dai bambini al personale docente, fino ai genitori, in collaborazione con il comune di

Taurianova, coinvolgendo tra l'altro anche le organizzazioni di volontariato all'esercizio dell'attività sportiva e ad una successiva valutazione delle dinamiche e dei benefici ad essa collegati (...).

Altro progetto approvato è stato quello promosso dall'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", che è stato denominato dai promotori come "Sport di Educazione". Tale progetto ha visto la cooperazione di diverse realtà ed istituzioni, soprattutto a livello universitario, tanto in Italia quanto all'estero (Germania, Olanda, Francia e Spagna), mirando a sviluppare un vero e proprio network comunitario. Infatti il perno di tale progetto consisteva nell'organizzazione di due concorsi fra gli istituti scolastici europei. Uno, fra le scuole europee, prevedeva che i partecipanti si cimentassero nella predisposizione del disegno di un marchio, un logo spendibile nella casa comune europea. Il secondo, un concorso europeo per un inno allo sport, è stato vinto da un compositore italiano, giudicato da una commissione internazionale di critici musicali. L'inno è stato presentato a metà di dicembre al Parlamento europeo, per l'occasione riunito in seduta congiunta (...).

Un altro progetto è stato poi presentato dalla Regione Veneto. Realizzato in partnership con altre associazioni presenti tanto sul territorio nazionale quanto su quello europeo si è focalizzato nello specifico sulla dimensione formativa e metodologica. L'obiettivo del progetto è stato quello di favorire la promozione ed il coordinamento di un sistema per permettere agli atleti di elevato livello di unire e confrontare le proprie prassi, i peculiari processi di formazione, di addestramento nella pratica sportiva. Il progetto ha inteso generare "una terza via" fra i dilettanti ed i professionisti. L'obiettivo del progetto EISE – al quale la Direzione Sede di Bruxelles ha sostanzialmente contribuito sia operativamente che finanziariamente – è stato quello di sostenere i giovani atleti affinché coniugassero l'attività sportiva con un'adeguata formazione accademica che permettesse loro un più agevole inserimento nel mondo del lavoro al termine della loro carriera sportiva. Il progetto si era prefisso di promuovere una sinergia a livello territoriale fra le associazioni sportive ed il mondo scolastico al fine di recuperare l'originaria concezione dello sport, inteso come parte essenziale di un processo globale di formazione della persona umana e non solo come mero "business" (...).

Growing up Together Through Sport, vale a dire "crescere insieme attraverso lo sport" è il titolo del progetto organizzato e presentato dal Comune di Reggio Calabria che l'ha sviluppato con la collaborazione di altri attori ed Enti dell'Unione Europea. Finalità a cui tendeva questo progetto è legata ai mass media, tanto è vero che si è concretamente declinato nella realizzazione di una campagna di comunicazione degli eventi sportivi

attraverso l'organizzazione di congressi. A cui si è poi aggiunta l'elaborazione di un manuale da diffondere nelle scuole degli Stati membri (...).

Un altro progetto è stato elaborato con il patrocinio della Provincia di Padova: il progetto "Sport a Scuola" (...). Nei giorni 28-29-30 ottobre 2004, secondo quanto indicato e sostenuto dalla Provincia, è stato quindi organizzato a Padova un torneo di pallavolo tra tre squadre studentesche femminili (anni di nascita 1987/88/89) e rispettivamente il Liceo Scientifico E. Curiel di Padova, il Liceo Scientifico e Linguistico G.B. Ferrari di Este e l'Istituto Tessile di Arad (Romania) (...).

Il Comune di Grosseto ha da parte sua favorito la predisposizione di un altro importante progetto, denominato "Giovani ed Europa, Europa e Mondo". Anche questo progetto, come è poi intuibile già dal tema affrontato, è stato sviluppato con altre realtà italiane ed europee. Diversi apporti sono stati funzionali alla realizzazione dello stesso. Non solo il Centro Universitario per la Telematica - Università di Siena ed il Centro Servizi Amministrativi di Provveditorato di Grosseto, ma è stato persino individuato un altro partner in Svezia (...) e un altro in Germania (...). Lo scopo del programma è stato incentivare la partecipazione degli allievi delle varie scuole, delle palestre coinvolte e delle loro famiglie a cimentarsi in una serie di gare sportive, da svolgersi all'insegna del fair-play e della ferma volontà di praticare sport in modo sano, genuino e costruttivo (...).

D) Progetto: Esempi di buone prassi di housing sociale come risposta ai problemi abitativi e sociali dei soggetti deboli della società: il modello statunitense. Progetti, tipologie contrattuali, attività di fund raising e tutela della fede pubblica³⁶

La ricerca ultimata alla fine del mese di ottobre 2005 è frutto di un anno di ricerca brillantemente condotta dall'assegnatario della borsa appositamente bandita³⁷, comprendente un semestre trascorso a New York per poter studiare sul campo l'attività di una delle principali organizzazioni *nonprofit* americane attive nel settore dell'*housing* sociale e per approfondire la normativa fiscale di favore che in tale contesto viene applicata nei confronti del Terzo settore. In questo senso, l'Agenzia per le Onlus sente il dovere di ringraziare Mr. Roland Lewis (*Executive Director, Habitat for Humanity – New York City*), Mrs. Carey Shea (*Chief Operating Officer, Habitat for Humanity – New York City*), Mr. Calvin Parker (*New York City Department of Housing Preservation and*

³⁶ Si veda: Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA (1° gennaio 2004 – 31 dicembre 2004), Parte Prima, Capitolo III, p. 51.

³⁷ Un'ampia sintesi della corposa documentazione finale di questo lavoro sarà pubblicata dal CERIS sia sul proprio sito, sia nella collana *Working Papers CERIS*.

Development) e il dott. Sergio Urbani (Direttore della Fondazione Housing Sociale) per la disponibilità mostrata nei confronti del nostro ricercatore sia concedendogli ripetute interviste, sia nel permettergli di analizzare la documentazione senza il cui ausilio questa ricerca non sarebbe stata possibile. Un ringraziamento, inoltre, va esteso anche alla *School of Law* della *New York University* per avere gentilmente concesso al ricercatore di accedere al suo corposo materiale bibliografico.

Come si è anticipato nella precedente Relazione Annuale, il lavoro si prefiggeva di analizzare la forma legale e l'organizzazione interna degli enti che, soprattutto negli Stati Uniti d'America, perseguono questa importante *mission*, prestando però la massima attenzione nel comparare tale situazione con il contesto italiano. Ci si è perciò concentrati sull'esame di alcuni progetti già terminati o in fase di realizzazione per verificarne le modalità di attuazione e la loro ricaduta sociale. Coerentemente con la missione di controllo assegnata all'Agenzia per le Onlus, ancora, la ricerca ha cercato di evidenziare le modalità di controllo e di pubblicizzazione dell'utilizzo dei fondi derivanti da donazioni.

Dopo essersi soffermata sulle premesse storiche, culturali e giuridiche (in particolari di tipo costituzionale) relative al diritto all'abitazione e alle diverse concezioni di edilizia sociale o popolare e dopo aver fornito una vasta e organica gamma di dati e di informazioni sull'attività di alcuni grandi enti attivi in Italia e soprattutto negli Stati Uniti, la ricerca si conclude con un'interessantissima comparazione tra gli scenari affrontati. Una comparazione di cui si propone in questa sede una sintesi significativa:

Negli Stati Uniti, soprattutto a partire dagli anni '80, è cominciata a mutare significativamente la filosofia di fondo che muoveva le iniziative federali di assistenza al bisogno abitativo. Dal costruire caseggiati pubblici in cui accogliere i soggetti meno abbienti, il governo ha iniziato a privilegiare politiche basate anche sulla mossa personale dell'individuo, come l'assistenza agli affitti, che implica la ricerca di un alloggio da parte del beneficiario, fino ad arrivare all'attivazione, verificatasi negli anni '90, dei programmi e delle iniziative volte ad incentivare l'indipendenza economica degli assistiti. Questi ultimi si basano sull'assunto che la condizione di bisogno, per la grande maggioranza delle famiglie a reddito basso, è transitoria, quindi il sostegno promosso dal governo federale deve essere temporaneo e via via decrescente nel tempo, per stimolare i beneficiari a migliorare il proprio stato, fino al raggiungimento dell'autosufficienza economica.

Le modalità con cui, concretamente, tale sostegno si manifesta sono svariate, ed includono, oltre agli aiuti economici, anche forme indirette di incentivazione, come lo spostamento dei soggetti interessati in quartieri benestanti, o il trasferimento degli stessi in

alloggi di qualità superiore, per permettere alle famiglie a basso reddito di “toccare con mano” i benefici derivanti da una condizione reddituale migliore. Viene, inoltre, promossa, per tutto il periodo di vigenza dell’aiuto federale, la partecipazione ad attività di formazione e counseling, per accompagnare le famiglie nel miglioramento della loro condizione sociale (...). Anche a questo fine verrà, con tutta probabilità, rimodellato il programma federale Housing choice voucher, i cui sussidi alle famiglie da permanenti diventeranno temporanei, con un significativo risparmio per la spesa pubblica. Verrà, comunque, lasciato un buon livello di discrezionalità alle singole PHA.

Un'altra peculiarità del sistema americano consiste nell'elevata attenzione che il governo federale pone nell'evitare discriminazioni razziali, per tentare di assicurare il più possibile pari opportunità per tutti i cittadini. Nonostante il Fair housing act abbia reso illegali le disparità di trattamento nell'ambito della casa, legate a fattori quali etnia di appartenenza, colore della pelle, religione, sesso, nazionalità, disabilità o stato familiare, permangono, comunque, discriminazioni più o meno esplicite. L'ufficio Fair Housing and Equal Opportunity, interno al Dipartimento HUD, lavora, in cooperazione con proprietari, costruttori, affittuari ed altri stakeholders, per assicurare parità di trattamento e pari opportunità per tutti gli individui. A questo fine il governo stanZIA annualmente fondi per due programmi principali, il Fair Housing Assistance Program (FHAP) ed il Fair Housing Initiative Program (FHIP). Il primo elargisce contributi agli Stati ed ai governi locali per campagne di sensibilizzazione contro la discriminazione, per migliorare la formazione di professionisti che si occupano dei diritti civili in modo che possano meglio condurre investigazioni sulla disparità di trattamento e realizzino il monitoraggio della situazione. Il secondo garantisce sovvenzioni ad agenzie FHIP nonprofit per affrontare direttamente le discriminazioni attraverso educazione ed assistenza, rendere la popolazione maggiormente cosciente dei propri diritti e delle proprie responsabilità, formare architetti e costruttori per la realizzazione di strutture per disabili (...).

L'impostazione di fondo del governo federale statunitense incentra, quindi, l'attenzione sul garantire un aiuto temporaneo alle famiglie dotate di reddito basso in oggettive condizioni di difficoltà. Lo sforzo maggiore, di conseguenza, viene diretto ai sussidi per l'affitto piuttosto che alla realizzazione di alloggi di edilizia sovvenzionata. Per la totalità dei programmi volti ad integrare i canoni di locazione vengono spesi, annualmente, oltre 22 miliardi di dollari³⁸ negli Stati Uniti, a fronte di una popolazione di quasi 294 milioni di

³⁸ U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, *Performance and Accountability Report*, FY 2004, p. 1-7. Per la precisione si tratta, quanto all'anno fiscale 2004, di 22,465 miliardi di dollari (voce *Section 8 Lower Income Rental Assistance*), pari al 53,76% delle spese del Dipartimento HUD.

persone³⁹. Quanto all'Italia, le risorse destinate al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (istituito dalla legge 9.12.1998, n. 431) nel 2004 sono state pari a 248.248.333 euro, a fronte di una popolazione di poco superiore ai 58 milioni di abitanti⁴⁰.

E' da sottolineare come, negli ultimi decenni, gli stanziamenti federali negli U.S.A. per l'assistenza ai locatari siano andati continuamente aumentando (anche se, nei mesi recenti, l'amministrazione Bush non ha più emesso nuovi voucher, permettendo soltanto il ricircolo di quelli esistenti, ed ha proposto le modifiche sopra descritte), mentre in Italia, tralasciando il "fondo sociale" collegato all'entrata in vigore dell'equo canone (che ha rappresentato un aiuto meramente residuale), dal 1999 sono diminuiti⁴¹. Il sussidio medio per ciascuna famiglia beneficiaria negli Stati Uniti si aggira intorno ai 520 dollari mensili (dati 2003)⁴², mentre in Italia il contributo medio annuo per famiglia varia tra i 1.736 euro nei comuni medio-piccoli ed i 2.202 euro nelle aree metropolitane (...).

Quanto al patrimonio di alloggi pubblici, in Italia si sta verificando una progressiva diminuzione della sua consistenza, a causa del processo di erosione determinato dalle vendite, non sufficientemente bilanciato dalla costruzione di nuovi alloggi. Anche negli Stati Uniti il numero di alloggi di public housing è in costante diminuzione. Nell'anno 2000 erano disponibili 1.300.000 alloggi circa, costituenti l'1,3% del patrimonio abitativo totale⁴³, una percentuale assai inferiore rispetto a quella italiana. Ciò è dovuto all'abbandono delle politiche di nuove costruzioni avviato con decisione negli anni '80 dall'amministrazione Reagan, e motivato dai costi relativamente elevati che queste comportavano, nonché dal timore di creare disincentivi al miglioramento delle condizioni economiche dei nuclei familiari beneficiari⁴⁴. Attualmente il Dipartimento HUD spende circa 7 miliardi di dollari ogni anno per l'amministrazione del programma public housing.

La determinazione dei limiti di reddito per l'assegnazione degli alloggi pubblici, come pure l'ammontare dei canoni di locazione, in Italia spetta ormai esclusivamente alle Regioni,

³⁹ www.census.gov. La popolazione residente all'interno degli Stati Uniti è stimata, al 1° luglio 2004, essere pari a 293.655.404 abitanti.

⁴⁰ www.istat.it. I cittadini dotati di residenza italiana al giugno 2004 erano 58.166.512. La somma stanziata per abitante risulta di 76,5 \$ negli U.S.A. e di 5,16 \$ in Italia (ipotizzando un cambio di 1,21 dollari per 1 euro).

⁴¹ FEDERCASA, *I numeri della casa*, a cura di Anna Maria POZZO, 2004, p. 20. Dal 1999 al 2001 il fondo ha goduto di un finanziamento pari a 330 milioni di euro, ridotti negli anni successivi.

⁴² Per la precisione nel 2003 era di 517 dollari al mese. Fonte: www.hud.gov.

⁴³ U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Public Housing – Implementation Status of Selected Provisions of the 1998 Reform Act*, Washington D.C., 2000, p. 3.

⁴⁴ Tale situazione è, invece, presente in Italia, dove l'elevato divario tra i canoni dell'edilizia residenziale pubblica ed i prezzi d'affitto determina una forte resistenza ad abbandonare l'abitazione sociale da parte delle famiglie beneficiarie.

cosa che ha causato una differenziazione piuttosto spiccata tra le varie parti del Paese⁴⁵, evidentemente in relazione alla situazione di fatto, oltre che in conseguenza delle diverse scelte politiche. I canoni d'affitto sono commisurati al reddito della famiglia beneficiaria, prendendo, in genere, come riferimento l'equo canone, con vari correttivi (diversi da regione a regione) a seconda della grandezza del nucleo familiare e del suo reddito. Le leggi regionali trattano in maniera diversa anche le condizioni per la permanenza all'interno degli alloggi e le cause di decadenza dalle assegnazioni (spesso, comunque, è prevista la possibilità, per le famiglie che abbiano superato la soglia massima di reddito consentita, di rimanere nell'alloggio e pagare un canone maggiorato).

I canoni di locazione vengono stabiliti, quanto agli Stati Uniti, secondo norme fissate a livello federale, che li commisurano alla capacità economica della famiglia beneficiaria. Una certa discrezionalità nello stabilire i requisiti per l'accesso agli alloggi pubblici è demandata anche alle public housing authorities statunitensi, che godono della possibilità di stabilire criteri preferenziali a vantaggio di particolari categorie di soggetti, tenendo conto dei bisogni e delle priorità locali (...), ma sono tenute a servire, comunque, la fascia di popolazione a reddito basso. Peculiare è l'obbligo, per tutti gli adulti residenti in alloggi di public housing, di mettere a disposizione un certo numero di ore ogni mese per servizi alla comunità o per la partecipazione a programmi volti a favorire il raggiungimento dell'autosufficienza economica (...).

Lo scenario futuro per gli enti gestori di alloggi pubblici in Italia è preoccupante, poiché le spese, nonostante le riduzioni del personale effettuate negli ultimi anni, sono in costante ascesa, mentre la fonte principale di entrate, i canoni, è in lieve decremento, per la politica di assegnazioni degli alloggi che, ultimamente, tende a favorire soggetti sempre più deboli economicamente, come immigrati ed anziani. Anche l'attività di costruzione e di recupero è in calo, a causa dell'esaurimento dei contributi provenienti dai fondi ex Gescal. Di questo passo sembra difficile che gli enti gestori delle abitazioni pubbliche riescano ad assicurare l'equilibrio di bilancio o a recuperare il deficit pregresso che grava su alcuni di essi⁴⁶.

⁴⁵ Il limite di reddito annuo complessivo era stabilito nel 1995 in 21 milioni di lire (10845,59 euro) per un nucleo familiare di due persone, aggiornato dalle Regioni ogni biennio in base alla variazione assoluta dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. Per "reddito annuo complessivo" s'intende la somma dei redditi fiscalmente imponibili di tutti i componenti del nucleo familiare, risultanti dall'ultima dichiarazione dei redditi. Deve essere calcolato in base alle leggi regionali (che fanno riferimento alle norme nazionali, quali l'art. 21 della legge 457/1978, modificato dall'art. 2 della legge 94/1982), che prevedono la riduzione del reddito di un milione di lire per ogni figlio a carico e calcolano il lavoro dipendente nella misura del 60%. Se il nucleo familiare è costituito da oltre due componenti (esclusi i figli a carico), il reddito complessivo annuo è ridotto di un milione di lire per ogni altro componente oltre i due, sino ad un massimo di sei milioni. Tali valori variano in maniera considerevole da regione a regione. Ad esempio, in Piemonte (dati 2001) il limite di reddito annuo complessivo non poteva superare i 19.492.000 di lire, mentre in Abruzzo i 25.024.000 (per una famiglia di due componenti). FEDERCASA, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁶ FEDERCASA, *op. cit.*, p. 41.

Particolarmente importante, negli Stati Uniti, è il recente incremento dell'attività delle organizzazioni nonprofit nell'edilizia residenziale. In generale, il Terzo settore in America è caratterizzato da un livello di sviluppo imponente, per ragioni storiche e culturali, per i limiti del governo federale nel rispondere ai bisogni delle comunità (cosa che viene, invece, svolta con maggiore immediatezza ed efficienza da organizzazioni locali), per l'enfasi posta sull'iniziativa individuale e, non da ultimo, per i notevoli vantaggi fiscali che molte entità nonprofit hanno la possibilità di ottenere sia per sé che per i donatori⁴⁷. Negli ultimi anni l'amministrazione federale si sta impegnando notevolmente per abbattere le barriere che ostacolano la partecipazione di faith-based e community organizations ai programmi federali per la casa, permettendo l'accesso di queste organizzazioni ad un numero sempre crescente di bandi e di sovvenzioni. Il Dipartimento HUD agisce in una partnership sempre più stretta con questi soggetti appartenenti al Terzo settore⁴⁸. Le organizzazioni nonprofit attive nel settore edilizio negli Stati Uniti ricevono un importante sostegno da parte di fondazioni ed imprese (è da segnalare, in particolare, l'impegno della Ford Foundation nei confronti delle community development corporations, sin dalla fine degli anni Settanta)⁴⁹ e, pur non avendo ancora raggiunto livelli produttivi comparabili a quelli del contesto canadese, sono in crescente aumento. Ha fornito ottimi risultati lo sforzo compiuto da numerose organizzazioni nonprofit americane nel miglioramento della propria immagine per attirare quantitativi di donazioni maggiori e per coinvolgere volontari nello svolgimento delle attività caritative e nell'advocacy. Habitat for Humanity ne è un rilevante esempio: Jimmy Carter è ormai diventato il volto pubblico dell'organizzazione più noto tra la popolazione.

In Italia sono interessanti le iniziative, ancora assai rare, promosse recentemente da soggetti appartenenti al Terzo settore (...) per tentare di rispondere al problema abitativo in alcune realtà locali in cui esso è particolarmente sentito. Tali operatori, infatti, sovente riescono a creare sinergie tra la pubblica amministrazione, le imprese e le banche per la realizzazione di progetti innovativi di un certo rilievo. Un discorso a parte andrebbe fatto per le cooperative edilizie, da sempre destinatarie di finanziamenti pubblici.

Un problema comune ad entrambi i Paesi in questa fase storica riguarda gli elevati costi di realizzazione dei nuovi alloggi, soprattutto con riferimento alle aree metropolitane, che si

⁴⁷ SPARROW-MELANDRI, *Dal caso americano al caso italiano*, in *Il non profit dimezzato*, a cura di VITTADINI, Etas libri, 1997, p. 97 e segg. Tra i vantaggi maggiormente significativi vi sono l'esenzione dalle tasse federali, statali, comunali, sconti rilevanti su servizi federali e sulle tariffe postali, nonché, in non pochi casi, esenzioni dalle tasse per i donatori desiderosi di contribuire all'operato delle organizzazioni.

⁴⁸ U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, *op. cit.*, p. IX.

riversano sugli acquirenti finali. Oltre ad evidenti movimenti speculativi ed alle conseguenze della diffidenza per l'investimento azionario (che ha reso il mattone un bene rifugio), una delle cause principali dell'aumento dei prezzi riguarda l'alto costo delle aree. Per ridurre questo inconveniente è intervenuto il legislatore ed i pronunciamenti della Corte costituzionale italiana hanno stabilito che, in caso di espropriazione per pubblica utilità, data la preminenza dell'interesse pubblico, l'indennizzo non può rappresentare un integrale risarcimento, bensì solo il massimo di contributo di riparazione che l'Amministrazione può garantire all'interessato. Il legislatore ordinario può discrezionalmente stabilire la misura ed i modi di pagamento dell'indennizzo, e la violazione del disposto dell'art. 42, comma 3 ("La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale") può verificarsi solo se l'indennizzo è irrisorio o puramente simbolico. Negli Stati Uniti, invece, secondo il Quinto Emendamento della Costituzione, l'espropriazione per motivi di pubblica utilità non può essere effettuata senza giusto compenso, il che implica un indennizzo pari al valore di mercato del bene.

Un'altra causa dell'aumento dei prezzi degli affitti, foriera di problematiche sociali, consiste nell'elevata immigrazione verificatasi di recente. Negli ultimi quindici anni sono giunti in Italia tra due milioni e mezzo e tre milioni di immigrati, che hanno dovuto cercare una sistemazione abitativa. Spesso questi soggetti si sono concentrati all'interno di caseggiati di qualità scadente, con conseguente incremento della percentuale di popolazione abitante in alloggi sovraffollati (32%, contro una media dell'Unione Europea del 19%)⁵⁰.

In ogni caso, non è la quantità totale di abitazioni realizzate a risultare scarsa, quanto, piuttosto, il numero di appartamenti a prezzi accessibili a nuclei familiari a basso reddito⁵¹. In Italia circa il 72% delle famiglie è proprietario di almeno un'abitazione, percentuale tra le più alte in Europa. Il mercato dell'affitto ha assunto un'importanza secondaria, non solo perchè un grande numero di cittadini - avendo sperimentato un aumento di reddito - si è trovato in condizione di poter acquisire un'abitazione in proprietà, ma anche perchè le politiche pubbliche volte a impedire gli sfratti e i blocchi degli affitti (come la legge sull'equo canone) sono venute a disincentivare in modo potente l'investimento in alloggi da assegnare in locazione sul libero mercato. Negli Stati Uniti la percentuale di famiglie

⁴⁹ DREIER-HULCHANSKI, *Social Housing: U.S. Prospect, Canadian Reality*, in *The Affordable City*, Temple University Press, 1994, p. 52 e segg.

⁵⁰ Fonte: Annuario Eurostat 2002.

⁵¹ Cfr. VILLANI, *I luoghi per l'accoglienza – Una casa per tutti*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2005, p. 10, e U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, *A Report on Worst Case Housing Needs in 1999*, 1999.

proprietarie di un'abitazione è pari al 69%. In entrambi i Paesi è posta una particolare enfasi sulla proprietà abitativa, in Italia, innanzitutto, per mezzo di un articolo della Costituzione (il quarantasettesimo) che prevede esplicitamente che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" e negli U.S.A. per il tramite di numerosi Housing Acts inneggianti all'ottenimento di un alloggio per ogni famiglia americana. Le politiche delle amministrazioni più recenti, in particolare, favoriscono l'elargizione di contributi pubblici per incentivare l'acquisto della prima casa, soprattutto per le famiglie appartenenti a minoranze etniche, presso le quali la percentuale di proprietari è significativamente più bassa della media. Una nota positiva nel quadro della condizione abitativa italiana riguarda il buon funzionamento dei meccanismi di incentivazione all'acquisto della casa, favoriti sia dalle politiche pubbliche sia da una mentalità che ha concentrato sull'acquisto di un'abitazione il risparmio familiare. La percentuale di abitanti residenti in alloggi in locazione è una delle più basse nei Paesi Occidentali. Permangono, comunque, difficoltà rilevanti soprattutto all'interno dei grandi centri urbani, caratterizzati da costi per gli affitti assai elevati.

Sembra improbabile il ritorno di una politica pubblica che preveda finanziamenti imponenti per nuove costruzioni in favore degli ex IACP, sia per i limiti attuali del bilancio dello Stato, sia per le difficoltà gestionali (costi di amministrazione, morosità degli inquilini, occupazioni abusive, carenze nella manutenzione) dimostrati dagli istituti edilizi pubblici.

Una seria politica per la casa deve prevedere:

la compresenza di finanziamenti pubblici e privati;

la partecipazione di soggetti appartenenti al Terzo settore, sia nella fase di reperimento dei fondi che in quella di realizzazione e gestione delle costruzioni;

l'introduzione di programmi volti a incentivare l'autosufficienza economica e abitativa delle famiglie.

Si deve comunque tenere conto della presenza di soggetti svantaggiati, in particolare anziani e disabili, per i quali non si può prescindere da politiche puramente assistenziali e di servizio alla persona. Occorre anche approfondire lo studio del bilanciamento più opportuno tra finanziamenti e incentivi per nuove costruzioni o ristrutturazioni di edilizia a canone sociale o moderato e contributi per l'affitto. In Italia, inoltre, è ancora poco utilizzata la leva fiscale per incentivare i proprietari ad affittare alloggi a canone calmierato, secondo le modalità previste dalla legge 431/1998, peraltro di limitata efficacia.

Dall'analisi dell'esperienza statunitense si evince che per la crescita del settore nonprofit in tutti i campi, e quindi anche nell'housing sociale, è indispensabile un'efficace compresenza

di esenzioni fiscali per gli enti e di deduzioni per i donatori. Un'organizzazione come Habitat for Humanity deve il suo impressionante sviluppo anche alle originali possibilità offerte dalla normativa dell'Internal Revenue Code, che prevede forme di incentivazione delle donazioni flessibili ed adatte alle più svariate esigenze e possibilità dei contributori. Basti ricordare la potenziale convenienza di strumenti quali il charitable lead trust, il charitable remainder trust, la charitable gift annuity o il remainder interest in residence, che permettono il mantenimento parziale del controllo e del relativo reddito inerente ai beni donati...

E) Progetto: I processi di controllo e regolamentazione del settore nonprofit e l'attività della Charity Commission

Questo impegnativo lavoro è stato voluto dall'Agenzia per le Onlus al fine di acquisire elementi sufficienti per confrontarsi con un'istituzione che storicamente (da più di un secolo) si occupa della regolazione di enti *nonprofit* in Inghilterra e Galles. Una realtà, dunque, fortemente consolidata anche se non refrattaria a cambiamenti significativi.

La ricerca è stata svolta con grande impegno e acribia dalla ricercatrice (la quale ha trascorso anche un periodo di tempo nel Regno Unito) e si è di fatto conclusa già negli ultimi mesi del 2005; tuttavia la ricchezza dei risultati prodotti, la particolare difficoltà del lavoro (ricco di passaggi tecnici e di richiami alla *common law* britannica) hanno fatto sì che il suo esame finale da parte dell'Agenzia, e quindi la sua chiusura in termini formali, richiedesse molto più tempo del consueto protraendosi sino al 2006.

Il filo conduttore iniziale della ricerca è dato dai due principi fondamentali su cui si basa la definizione del *charitable status* delle organizzazioni che operano nel settore del Volontariato britannico, vale a dire: a) la realizzazione di attività caritatevoli e, contemporaneamente, b) il perseguimento di un beneficio collettivo. Questi due concetti, già definiti in una famosa legge risalente al 1601⁵², si sono evoluti nel tempo e sono stati adeguati alla realtà sociale, economica, politica della Gran Bretagna di oggi.

Nella prima parte della ricerca, pertanto, ci si sofferma soprattutto sulla storia e sui valori del Terzo settore, puntando l'attenzione da un lato sul rapporto tra le organizzazioni *nonprofit* in generale e le *charities*; dall'altro, sul rapporto tra il *nonprofit* e gli altri settori della società e dell'economia (in particolare della parte dell'economia che si occupa dell'offerta di servizi pubblici).

⁵² Si tratta dello *Statute of charitable law*.

Il secondo capitolo è invece dedicato all'approfondimento della struttura, della storia e, soprattutto, dei poteri e degli strumenti di cui la *Charity Commission* attualmente dispone per sovrintendere concretamente alla regolazione del settore.

A partire da un vero e proprio elenco degli obiettivi che la *Charity Commission* è obbligata per legge a perseguire e tenendo debitamente conto delle strategie che essa definisce nella sua politica di medio periodo, è stato poi sviluppato un capitolo di *case studying*, nel quale si è cercato di vedere in qual modo, operativamente, la predetta istituzione interviene per garantire la trasparenza e l'onestà nella gestione delle *charities* da parte degli amministratori. A tale proposito, vengono analizzati alcuni casi legati ai vari aspetti della gestione e della vita di un'organizzazione caritatevole: registrazione, controllo finanziario e contabile, qualità dei servizi offerti, uso trasparente dei finanziamenti, principi base per la raccolta dei finanziamenti e/o per la gestione di attività commerciali sussidiarie, etc., il tutto senza mai dimenticare la priorità assegnata alla realizzazione del beneficio collettivo.

La ricerca, infine, si conclude con un'analisi delle questioni teoriche emerse durante il dibattito, estremamente articolato – iniziato diversi anni fa – in merito alla definizione e all'approvazione di un nuovo *Charity Act*.

Occorre sottolineare come il lavoro della ricercatrice abbia potuto avvalersi, oltre che, naturalmente, del diretto supporto dell'Agenzia per le Onlus, del preziosissimo contributo del *Prof. Richard Fries* (a cui va il doveroso e sentito ringraziamento della nostra istituzione) docente della *London School of Economics* (dove l'assegnataria della borsa è stata ospitata), nonché Presidente emerito della stessa *Charity Commission*, che ha seguito soprattutto l'impostazione del lavoro e ha avuto modo di chiarire una serie di concetti, idee, definizioni e passaggi critici. Il ringraziamento, inoltre, deve essere esteso al *Prof. Knight Barry* (sociologo dell'*Università di Newcastle*) per le interviste concesse e alle Signore *Belinda Pratten* (ricercatrice del *National Council for Voluntary Organizations NCVO*) e *Lindsey Driscoll* (direttore esecutivo con il ruolo di legale della *Charity Commission*).