

Impresa Sociale

4

Sacconi e Borzaga, un prezioso dialogo scientifico intorno all'impresa sociale e alle sue fondamenta: un gioiello da non perdere. Inoltre un approfondimento sull'impresa sociale nella transizione digitale, esperienze e riflessioni sull'amministrazione condivisa e molto altro.

2022



Colophon

DIRETTORE RESPONSABILE

Felice Scalvini, *presidente di Fondazione ASM*

DIREZIONE SCIENTIFICA

Carlo Borzaga, *professore senior di Politica economica presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Trento, presidente emerito di Euricse*

Marco Musella, *professore ordinario di Economia politica presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", presidente di Iris Network*

COMITATO SCIENTIFICO

Gregorio Arena, *professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento*

Luca Bagnoli, *professore ordinario di Economia aziendale, Università degli Studi di Firenze*

Paolo Boccagni, *professore ordinario di Sociologia, Università degli Studi di Trento*

Andrea Bassi, *professore associato di Sociologia generale, Università di Bologna*

Antonio Fici, *professore ordinario di Diritto privato, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*

Cristiano Gori, *professore ordinario di Sociologia generale, Università degli Studi di Trento*

Benedetto Gui, *professore ordinario di Economia Civile e di Comunione, Istituto Universitario Sophia, Loppiano (FI)*

Michele Mosca, *professore associato di Politica Economica, Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Giancarlo Provasi, *professore senior di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università degli Studi di Brescia*

Silvia Sacchetti, *professore associato di Politica Economica, Università degli Studi di Trento*

Lorenzo Sacconi, *professore ordinario di Politica Economica, Università degli Studi di Milano*

DIRETTORE

Gianfranco Marocchi, *Impresa Sociale - Welforum*

REDAZIONE

Carlo Andorlini, *Esperto di innovazione nelle organizzazioni del terzo settore*

Andrea Bernardoni, *Legacoopsociali*

Carola Carazzone, *Assifero*

Luigi Corvo, *Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*

Sara Depedri, *Euricse*

Federica D'Isanto, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Elisabetta Donati, *Fondazione Casa Industria*

Alessandro Fabbri, *Università di Bologna*

Giulia Galera, *Euricse*

Luca Gori, *Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*

Alberto Ianes, *Fondazione Museo Storico del Trentino*

Luigi Martignetti, *Reves Network*

Massimo Novarino, *Forum Nazionale del Terzo Settore*

Francesca Paini, *Consorzio Eureka*

Silvia Pellizzari, *Università degli Studi di Trento*

Sara Petricciuolo, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Simone Poledrini, *Università degli Studi di Perugia*

Melania Verde, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Maura Viezzoli, *CISP*

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Silvia Rensi, *Impresa Sociale - Iris Network*

Illustrazione in copertina di Rotondo

Registrazione presso il Tribunale di Trento n. 21/2012 del 27/11/12 - ISSN 2282-1694

La rivista *Impresa Sociale* e il sito www.rivistaimpresa.it sono curati da Iris Network.
Editore Iris Network.

Impresa Sociale è un marchio di proprietà del Gruppo Cooperativo CGM

Impresa Sociale è riconosciuta dall'Anvur come rivista scientifica per l'Area 12 (Diritto), l'Area 13 (Scienze Economiche e Statistiche), l'Area 14 (Scienze Politiche e Sociali) e l'Area 8 (Architettura).

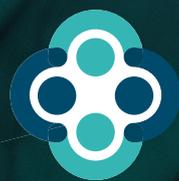
EDITORIALE	4	Discorsi sull'impresa sociale Un confronto tra Carlo Borzaga e Lorenzo Sacconi
-------------------	---	---

FOCUS Imprese sociali e transizione digitale	27	Introduzione Maurizio Busacca
	29	Uso delle tecnologie digitali da parte degli imprenditori e innovatori sociali: potenzialità e limiti Valeria Cavotta, Eleonora Grassi, Laura Toschi
	36	Le imprese sociali di inserimento lavorativo: che rapporto hanno con le tecnologie? Federica D'Alessandro, Paolo Landoni, Gianfranco Marocchi
	45	Ma le imprese sociali sognano un welfare digitale? Claudio Marciano
	51	Spazi collaborativi a orientamento sociale Anna Chiara Scapolan, Ludovica Leone, Stefano Rodighiero, Fabrizio Montanari

SAGGI	58	Sperimentando la co-programmazione a livello locale Giammaria Gotti
	69	Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire? Luca Fazzi
	76	Amministrazione condivisa come nuova relazione tra il settore pubblico e l'economia sociale Silvia Sacchetti, Gianluca Salvatori
	84	Welfare post-pandemico, politiche della cura e Terzo settore: de-istituzionalizzazione o (neo)privatizzazione? Maria Cristina Antonucci, Armando Vittoria

CASI STUDIO	95	L'identità organizzativa di fronte al cambiamento Alberto Monti, Fabrizio Montanari
--------------------	----	--

ASSICURIAMO CHI ASSICURA IL FUTURO



Come **Earth Day Italia**, che con il progetto **Gruccix** sostiene iniziative solidali valorizzando materiali di recupero. Per assicurarli al meglio, **Cattolica Assicurazioni** ha creato la **Business Unit Enti Religiosi e Terzo Settore**, interamente dedicata al servizio delle realtà Non Profit, e ha ideato **Cattolica&Non Profit**, la polizza che protegge, sostiene e aiuta le realtà che proteggono, sostengono e aiutano gli altri.

Prima della sottoscrizione leggere il set informativo su cattolica.it

CATTOLICA
ASSICURAZIONI

DAL 1896

PRONTI ALLA VITA. | cattolica.it |   

Discorsi sull'impresa sociale

Un confronto tra Carlo Borzaga
e Lorenzo Sacconi



*Carlo Borzaga è Direttore scientifico
della rivista Impresa Sociale, Presidente
emerito di Euricse e consigliere
di Iris Network*



*Lorenzo Sacconi è Professore ordinario di
Politica economica presso il Dipartimento
di Diritto pubblico e Sovranazionale
dell'Università degli Studi di Milano*

Impresa Sociale. Sino ad oggi uno studente che voglia cimentarsi con una tesi di laurea sull'impresa sociale o sul terzo settore immancabilmente dedica il primo capitolo agli economisti che, tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta del secolo scorso, hanno aperto la strada agli studi sulle "nonprofit organizations", sul "third sector" e concetti simili: Weisbrod e l'elettore mediano, Hansmann e il ruolo del non distribution constraint e via discorrendo. Secondo voi in che misura questo percorso "classico" è tutt'ora utile nell'intraprendere una riflessione su questi temi e in che misura può essere limitativo?

Borzaga: Che tali autori "classici" siano il punto di partenza per le riflessioni sul terzo settore o sull'impresa sociale era vero fino a qualche tempo fa, oggi occupano semmai i primi paragrafi del primo capitolo. Questi ed altri lavori (come quello di Ben Nér e Van Hooymissen) sono stati particolarmente importanti a partire dalla fine degli anni Ottanta, quando l'unica interpretazione delle diverse iniziative con esplicite finalità sociali che si stavano sviluppando in Europa era quella proposta dal tedesco Siebel, secondo il quale erano da considerare come realtà cui veniva affidata la gestione dei problemi privi di soluzione (*nonprofit as a problem non solver*). Come importanti furono i primi studi, sempre statunitensi, sulle motivazioni e i livelli di soddisfazione dei lavoratori nelle non profit – Leete e Mirvis in particolare – che ispirarono le prime ricerche italiane sul tema. Essi hanno consentito a noi studiosi europei di avviare una riflessione a partire da basi teoriche solide e riconosciute sia dal lato della domanda di non profit, sia dell'offerta; e la prima fase del nostro lavoro consistette appunto nell'approfondimento di questi studi. Man mano che cercavamo di applicarli al contesto europeo, abbiamo però anche cominciato a vedere le diversità tra i modelli di organizzazione che loro interpretavano – soprattutto fondazioni sostenute da donazioni – e le nostre esperienze, in particolare quelle delle cooperative e delle imprese sociali che non beneficiavano in modo significativo di donazioni, ma di riconoscimenti monetari per il lavoro svolto (e che erano esplicitamente non di interesse di questi studiosi). Ricordo che ebbi una lunga chiacchierata con Hansmann in cui gli spiegai come erano normate le cooperative in generale, e quelle sociali, in Italia, al termine della quale concluse: "ma queste sono imprese non profit a tutti gli effetti" e incluse poi questa precisazione in una nota del libro sulla proprietà dell'impresa (*The Ownership of the Enterprise*). E proprio dalla constatazione di queste diversità in Europa si sviluppò una analisi più attenta alle diversità organizzative che ha dato origine ad una letteratura di matrice europea che chiama in causa anche aspetti e funzioni diverse delle organizzazioni senza scopo di lucro, più attenta ad esempio alle motivazioni che ispirano i fondatori, i dirigenti e i lavoratori. Una letteratura che include – e a volte da per scontati – i contributi precedenti (come i fallimenti del mercato e l'incapacità dello Stato di cogliere tutti i bisogni), ma cerca di adattarli ad un contesto diverso e di comprendere anche altri aspetti che stanno all'origine delle non profit europee. Si è così formata una vasta letteratura europea su impresa sociale, terzo settore ed economia sociale che oggi deve essere presa in considerazione in qualsiasi lavoro – tesi o articolo – si occupi del tema.

Carlo Borzaga

Già professore ordinario di Politica economica presso l'Università degli Studi di Trento, dal 2008 al 2022 è stato presidente di Euricse, di cui ora è presidente emerito. È stato tra i fondatori di EMES e di Iris Network, che ha presieduto per dieci anni. I suoi interessi di ricerca spaziano dal mercato del lavoro all'analisi economica delle cooperative, delle organizzazioni non profit e delle imprese sociali, dai sistemi di welfare all'organizzazione dell'offerta di servizi sociali e sanitari.

Lorenzo Sacconi

Insegna "Economics, economic policy and social justice" ed "Economic ethics and corporate social responsibility", e coordina il programma internazionale di dottorato in "Law, Ethics and Economics for Sustainability". È inoltre direttore del centro interuniversitario EconomEtica e presidente della Società Italiana di Law & Economics (SIDE ISLE). È membro del comitato promotore del Forum sulle Diseguaglianze e le Diversità, e fin dalla costituzione del comitato scientifico di GBS, Gruppo per il Bilancio Sociale.

Sacconi: Non è che questi economisti non avessero detto cose importanti. Inoltre, dai limiti della teorizzazione precedente si capisce il progresso delle teorie successive, che rispondono a domande prima lasciate inevase. Dal lato della domanda, ad esempio, Weisbrod spiega il non profit con il fatto che l'offerta pubblica di beni e di servizi di welfare è vincolata dal teorema dell'elettore mediano, secondo cui prevale il programma politico che coincide con le preferenze di tale elettore. Vi è quindi una domanda ulteriore non coperta, cui provvede il settore non profit. Tuttavia, questa è la previsione di uno spazio, non la spiegazione di come le organizzazioni non profit possano riempirlo, poiché ovviamente l'organizzazione privata di beni e servizi con caratteristiche di bene pubblico va soggetta ai paradossi dell'azione collettiva (free riding, dilemma del prigioniero etc.). Una brillante risposta fu data da Rose Ackerman, con un'idea – che è un'anticipazione di sviluppi futuri – di puntare sul ruolo degli "imprenditori ideologici", animati da un ideale di giustizia sociale, o di solidarietà (ambientale, artistico, ecc.) oppure da un interesse intrinseco per la qualità del bene.

Un contributo ancora più importante è quello di Hansmann, per il semplice motivo che mette l'organizzazione non profit nella lista delle imprese di cui egli discute la forma proprietaria alla luce di considerazioni relative ai costi di transazione e

individua quando l'organizzazione non profit è la forma più efficiente di organizzazione della produzione. Certo Hansmann è legato all'ipotesi comportamentale della teoria neoistituzionalista, secondo cui gli agenti sono opportunisti razionali. Ma ne deduce brillantemente il fallimento dell'impresa capitalistica (e della stessa cooperativa di produzione e/o di consumo) nella produzione di servizi di welfare caratterizzati da forte asimmetria informativa sulla qualità (cioè *credence goods*, ove la qualità è un'informazione nota solo ai produttori specializzati) e da incompletezza contrattuale (certi stati del mondo sono imprevedibili al momento del contratto iniziale, ad esempio quando si stabilisce quali trattamenti sanitari saranno necessari). Ciò implica che il produttore specialistico possa ampiamente sopravvalutare la qualità offerta per giustificare il prezzo e quindi lucrare sul surplus associato a una stima non veritiera della qualità. Questo fa sì che il vincolo sulla distribuzione degli utili rappresenti un rimedio alla ricerca opportunistica del profitto. Se non può fare lecitamente profitto, almeno una parte dell'incentivo dell'imprenditore a mentire viene meno. Sarà un'analisi invecchiata, ma colpisce ancora duramente le ingenuità di chi propone la finanza speculativa di impatto come soluzione del problema del finanziamento dell'impresa sociale.

Ad ogni modo è chiaro che le teorie "classiche" – nel senso che si basavano su assunti dell'agire economico "classici" (potremmo meglio dire neoclassici?) –, non consentivano di mettere a fuoco e risolvere vari problemi. Il vincolo alla distribuzione può essere aggirato permettendo una appropriazione indiretta dell'utile e quindi le imprese non profit devono far leva su qualcosa d'altro oltre al vincolo sulla distribuzione, qualcosa di complementare a tale vincolo. Qualcosa che deve avere una forza motivazionale e al contempo corrispondere ai principi in base ai quali, in una società democratica, i servizi di welfare sono offerti universalisticamente ai cittadini e a vantaggio preminente di chi è in condizione di svantaggio. L'offerta degli imprenditori ideologici alla Ackerman, che risponde alla domanda di qualità sovramediana, ha questa forma? Oppure si identifica con i valori di particolari gruppi e con preferenze costose di cittadini ricchi, poco interessati all'imparzialità e all'impersonalità di trattamento, nonché alla redistribuzione a vantaggio dei poveri?

Impresa Sociale. *Quindi l'analisi dei classici restituisce chiavi di lettura ancora utili, anche se al tempo stesso è progressivamente emersa l'esigenza di fare un passo ulteriore nella comprensione dell'impresa sociale, in grado di rispondere adeguatamente ad alcune delle questioni rimaste irrisolte. Rispetto al modo con cui gli studiosi guardano all'impresa sociale, è possibile quindi individuare direzioni di ricerca che possono rappresentare un "cambio di visione", che ci incoraggino a esplorare punti di vista nuovi da cui studiare l'impresa sociale?*

Borzaga: Sì certo. Interpretazioni dell'impresa sociale che esplorano direzioni di ricerca e punti di vista nuovi rispetto alla tradizionale letteratura sul non profit sono state sviluppate già dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, a partire dal primo lavoro di EMES. Cioè da quando, come ho già ricordato prima, ci si è resi conto delle diversità tra il modello delle non profit statunitensi – basato essenzialmente non su imprese, ma sull'istituto della fondazione con attività che privilegiavano spesso la classe abbiente – e il modello europeo, fondato soprattutto su associazioni e cooperative con attività produttive di servizi e rivolte a gruppi di persone fragili. Tanto che, a conclusione di un'ampia ricerca, Clodfelter affermava che non c'era evidenza che le fondazioni statunitensi contribuissero veramente a una redistribuzione del reddito a favore dei più bisognosi, cosa del tutto evidente nelle esperienze europee. Inoltre, era risultato immediatamente rilevante capire quale fosse il valore aggiunto di queste imprese e quali fossero i meccanismi alla base della loro formazione. Due questioni a cui la letteratura classica del non profit dava risposte molto limitate come quella dell'imprenditore ideologico o del gruppo, soprattutto di tipo religioso, in cerca di proseliti.

Così, per interpretare la specificità dell'impresa sociale, si è partiti dalla loro capacità di produrre sistematicamente esternalità positive. Una interpretazione che qualcuno ancora usa, ma che è risultata subito insoddisfacente perché la produzione di benefici era esplicitamente diretta a favore di soggetti terzi, diversi da imprenditori e lavoratori (che spesso coincidevano del tutto o in larga parte), un comportamento

incompatibile con il concetto di esternalità. A dare un contributo importante alla riflessione furono le indagini sui lavoratori da cui emerse il loro interesse per l'attività svolta e l'elevata fedeltà all'organizzazione che, interpretata seguendo l'economia comportamentale, diventava un vantaggio competitivo, ma non solo: consentiva di orientare la produzione di beni e servizi o parte di essa a favore di soggetti non paganti: quindi operando secondo logiche non di mercato. Dalle stesse indagini risultava altresì come tra i motivi che spiegano la soddisfazione e la fedeltà dei lavoratori ci fosse anche la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Meno rilevante e sovente non conosciuto era invece il vincolo alla distribuzione di utili, ritenuto peraltro facilmente aggirabile: due osservazioni che spinsero verso una maggior considerazione delle forme di governance inclusive o multi-stakeholder. Si iniziò quindi a riflettere sulla natura distributiva dell'impresa sociale e sulla rilevanza del concetto di giustizia sociale che la ispira. Cioè sulla sua tendenza a distribuire il valore creato come imprese tra tutti gli stakeholder, ma secondo modalità diverse da quelle di mercato, cioè anche a favore di chi non è in grado di pagare per nulla (o in parte) per il bene o servizio offerto. Questo è anche uno dei modi per dare concretezza al "perseguimento dell'interesse generale", indicato come obiettivo dal nostro Codice del terzo settore. Per assicurare questa funzione in modo continuativo, le imprese sociali si dotano di forme di governance che includono nel processo decisionale una pluralità di portatori di interesse. Si è finiti così per definire una forma autonoma di impresa che a sua volta ha favorito la messa in discussione della tesi che l'impresa abbia come scopo unico la massimizzazione dell'interesse dei soli proprietari (il profitto), aiutando anche a sviluppare una interpretazione diversa delle imprese cooperative. Purtroppo, l'approfondimento di queste riflessioni di carattere teorico è stato rallentato, soprattutto nella letteratura aziendalistica anglosassone, dall'affermarsi in letteratura della *social entrepreneurship*, che ha preso una strada diversa: quella dell'analisi delle imprese che si propongono di combinare scopo di lucro con attenzione al sociale. Tutta un'altra storia, che ha contribuito però a creare molta confusione anche tra gli addetti ai lavori.

Sacconi: Più che di semplici "nuove visioni" io parlerei di un "programma di ricerca", nel senso del filosofo della scienza Imre Lakatos, un programma che ha portato a identificare un tipo ideale di impresa – l'impresa sociale – basata su un insieme di caratteristiche che a prima vista sarebbero ritenute potenziali falle in un modello di impresa. Carlo Borzaga, assieme al gruppo di EMES, è stato uno dei protagonisti di questo programma fin dalle origini.

Ma come definiamo un programma di ricerca? Le sue componenti sono a) un nucleo metafisico: un gruppo di assunti che non vengono sottoposti alla falsificazione, il nucleo è una visione "a priori" che esclude le alternative (simile a ciò che in psicologia cognitiva è un *frame*) e che permette, tramite lo sviluppo di teorie speciali, di dedurre predizioni e spiegazioni di problemi prima non risolti oppure nemmeno focalizzati. b) Un'euristica positiva: una lista di problemi irrisolti e di istruzioni su come applicare il nucleo per risolverli attraverso lo sviluppo di nuove ipotesi ausiliari. c) Un'euristica negativa: essa spiega come reindirizzare i contro esempi verso le ipotesi ausiliarie secondarie rispetto al nucleo (fornendone così la *protective belt*). Secondo questa metodologia, il cambiamento di programma non avviene mai a causa di singole anomalie o falsificazioni (queste non portano mai ad abbandonare un nucleo, che è assunto a priori). Il cambiamento avviene di solito quando un vecchio programma è in stagnazione e circondato da un mare di anomalie, mentre un programma alternativo include i risultati precedenti ed in più ottiene risultati nuovi. Ma un nuovo programma di ricerca si afferma senza alcuna prova diretta della verità/falsità del suo nucleo, che è sempre un assunto a priori; vi possiamo piuttosto aderire per ragioni ideologiche, morali o estetiche, di semplicità o di completezza, o per l'interesse suscitato dalla possibilità di "vedere" problemi o opportunità nuove, e di conseguenza derivarne i risultati che ne discendono. Secondo Thomas Kuhn, per altro, il cambio di "paradigma" scientifico (che corrisponde al nucleo di Lakatos) è sempre un atto di "conversione", un cambio di "visione" a priori o di Gestalt, che non ha una spiegazione empirica razionale in termini di accumulazione di evidenze.

Secondo me, la nuova visione dell'impresa sociale è un programma di ricerca basato su un nucleo metafisico, che ha la tipica forma di un assunto di esistenza: esiste – o meglio "deve" esistere (con proprietà di stabilità da non renderlo un fenomeno

evanescente) – un tipo di impresa produttiva di beni di interesse generale, non controllata dal capitalista per il profitto, autonoma e democratica. Tale nucleo ha portato a costruire un idealtipo (un costruito astratto che definisce un modello internamente coerente e con una logica intelligibile) di impresa basato sugli indicatori di EMES, secondo i quali l'impresa sociale produce beni e servizi ed è remunerata per questo; impiega lavoro pagato; assume rilevante rischio economico; produce un bene di interesse per una comunità locale; nasce per via di una azione collettiva; remunera in modo limitano il capitale investito e non persegue un interesse speculativo; non è controllata da chi investe il capitale; è caratterizzata da grande autonomia e non dipende da soggetti terzi; con una governance che vede la partecipazione di vari soggetti che la compongono (stakeholder).

Il fatto che un'ampia classe di organizzazioni effettivamente esistenti soddisfacesse tali indicatori costituiva un primo "slittamento progressivo di problema", un successo dell'euristica positiva del programma. In seguito, il programma ha avuto carattere fortemente progressivo: è stato in grado di spiegare fenomeni europei e sudamericani diffusisi a partire dallo sviluppo della cooperazione sociale in Italia e di prevedere la formalizzazione delle imprese sociali attraverso norme giuridiche avvenuta negli anni Novanta e Duemila sia in Italia, sia in vari altri Paesi europei e a livello dell'Unione. Il maggior "slittamento progressivo di problema" è stato però l'aver sfruttato le possibilità offerte dalla simultanea crescita della *behavioral economics* ed economia sperimentale. L'ipotesi di esistenza di una classe di imprese in grado di soddisfare l'idealtipo doveva confrontarsi con il problema che, secondo la teoria standard del comportamento economico razionale, una tale forma di impresa non sarebbe stata stabile, poiché non compatibile con gli incentivi privati. Conseguentemente, nel programma di ricerca si è deciso di difendere il nucleo (ipotesi di esistenza) compiendo una piccola rivoluzione nell'ipotesi di comportamento economico razionale individuale. L'impresa sociale era considerabile come instabile solo perché le ipotesi sul comportamento economico non erano adeguate al modello istituzionale in questione.

In altre parole, la predizione tipica dell'economia delle istituzioni prevalente sarebbe stata considerare impossibile la forma istituzionale *impresa sociale non profit* (prevedendo che essa degeneri necessariamente in una *for profit* di fatto, per via del comportamento opportunistico dei partecipanti); al contrario, modificando la teoria microeconomica, introducendo ad esempio l'ipotesi di preferenze e di credenze di conformità generate dal contratto sociale costitutivo dell'impresa (su cui ho lavorato da due decenni e di cui parleremo più oltre), la predizione è positiva. È un equilibrio. A questa predizione corrisponde l'osservazione delle imprese sociali che corrispondono all'idealtipo EMES. Guardando attraverso il cannocchiale della teoria microeconomica neoclassica e della stessa *transaction costs economics* non si vedeva nulla, adesso con questo nuove ipotesi si potevano scorgere organizzazioni basate su un accordo costitutivo coerente con l'idealtipo in cui le credenze e le scelte dei componenti determinano un equilibrio in cui avviene stabilmente la produzione di beni e servizi di welfare.

Impresa Sociale. *Il fatto che i primi teorici ragionassero prevalentemente (a partire dalla denominazione dell'oggetto: "non" / "terzo") in termini residuali e che le loro argomentazioni partissero, in coerenza con questa impostazione, dall'analizzare ove altre istituzioni (lo Stato, il mercato) falliscono, può avere contribuito a creare una mentalità "subordinata" nel terzo settore? E, oggi, può portare a cercare in modo pervicace di riassegnare – magari con qualche aggiustamento – ai soggetti considerati come principali e naturali (lo Stato e, soprattutto, il mercato) gli spazi persi a causa dei propri fallimenti?*

Borzaga: Non attribuirei la colpa ai teorici che sapevano di cosa parlavano, per i quali "fallimento" significa la non applicabilità a costi sopportabili della logica del mercato o dello Stato e la necessità di ricercare soluzioni alternative e per i quali "non profit" sta per "non profit distribution constraint", bensì all'uso allegro e superficiale che di questi termini è stato fatto nel corso del dibattito (quanti di coloro che usano il termine oggi sanno che questo è il suo preciso significato e che il tanto utilizzato "no profit" non ha nessun senso?). Questo vale anche per il concetto di

“terzo”: se oggi sono ancora in molti ad attribuire una posizione subordinata a questo insieme di organizzazioni è per una questione culturale, perché sono in molti (tra i politici direi tutti!) a considerare ancora valido il modello tedesco dell'economia sociale di mercato e quindi a non riuscire a concepire – nonostante i numeri non possano più lasciare dubbi – un modello economico-sociale diverso, che attribuisca alle organizzazioni che ricorrono al meccanismo cooperativo e operano secondo principi di reciprocità e solidarietà la stessa dignità delle altre imprese e delle istituzioni pubbliche. Anzi, sono così legati al modello tradizionale che ritengono che lo sviluppo di imprese sociali sia una pericolosa forma di privatizzazione di servizi essenziali, che dovrebbero invece restare in mano allo Stato o agli enti pubblici territoriali, anche se questi non vogliono o non possono per insufficienza di risorse farsene carico; dimostrando di avere una idea statica del sistema economico, cioè di pensare come se tutti i bisogni fossero soddisfatti e quindi ogni nuovo arrivato sul “mercato” non possa che espellere qualcun altro (in questo caso, nello specifico, un soggetto pubblico) che già vi operava. Mentre è vero il contrario: che ci sono sempre più bisogni e sempre meno risposte.

Va poi ricordato che quando il termine “terzo settore” o “terzo sistema” (termine molto più corretto, ma che sfortunatamente ha avuto vita breve) venne usato nella letteratura anglosassone (dove “sector” ha un significato molto diverso e più ampio di quello che ha in italiano), non si intendeva sminuire la rilevanza delle attività svolte, ma si cercava di unire sotto un'unica denominazione generale un insieme di attività diversamente denominate e regolate nei vari Paesi e di permettere così di fare analisi comparate. L'interpretazione negativa del termine “terzo” è venuta quando il suo uso si è esteso ed è stato interpretato dagli stessi attori come un modo per sminuirne l'importanza.

Ho poi dei forti dubbi che Stato e mercato possano trovare il modo per superare i loro fallimenti. Lo Stato, perché, come dimostrano i risultati elettorali in tutti i Paesi e l'elevato grado di astensionismo, è oggi meno di ieri in grado di cogliere bisogni sempre più differenziati e complessi. Il mercato, perché la domanda si sta sempre più orientando verso servizi che sono difficili da produrre e scambiare in base al solo principio del guadagno. Forse è ora che abbandoniamo la tesi dei fallimenti a favore dell'uso improprio di modalità di coordinamento inadatte a garantire il miglior risultato. Il monopolio, ad esempio, oggi lo definiamo un fallimento del mercato che però scompare se al posto di un imprenditore che massimizza il profitto i consumatori formano una cooperativa: è fallimento, o errato ricorso al mercato? Questo significa che organizzazioni e imprese sociali hanno la stessa importanza degli altri attori pubblici e privati e che quello che serve è utilizzarle dove funzionano meglio. Anche per questo trovo miopi i diversi tentativi – peraltro finora non di grande successo – di riportare dentro il modello duale anche le organizzazioni di terzo settore, come quelli che puntano alla ibridazione tra profit e non profit. In ogni caso non è il nome che conta ma il modo prevalente di interpretare il funzionamento dei sistemi economici.

Sacconi: La teoria economica neoclassica è basata sulla centralità del mercato concorrenziale. Ove il mercato fallisce, poiché la realtà non ne soddisfa le ipotesi, subentra lo Stato che può imporre ciò che non si potrebbe fare nel mercato, in quanto nelle condizioni date non è coerente con l'auto-interesse. Ma come si spiega la scelta pubblica? Si può assumere che la scelta pubblica abbia un contenuto etico maggiore della mera aggregazione di voti, ad esempio con l'utilitarismo (che prevede il punto di vista di un osservatore imparziale ma simpatetico) oppure con l'idea che la essa applichi un contratto sociale basato sull'accordo e su principi di giustizia concordati. Ciò va nella giusta direzione per comprendere le ragioni normative per agire dei soggetti del settore pubblico e di quelli del terzo settore.

Ma se si vuole restare, come molti fanno, all'economia positiva, allora la teoria economica della politica dice che lo Stato può fare solo quello che vuole “l'elettore mediano”. Quindi, per tutto ciò che va oltre alla preferenza dell'elettore mediano, dal punto di vista dei beni pubblici e della lotta alle ingiustizie ci può essere solo l'altruismo del non profit, che è *residuale* rispetto alle motivazioni prevalenti e centrali per l'economia, un residuo di bene fatto volontariamente e potremmo dire al di là del dovere – in modo *supererogatorio*.

Questo modo di ragionare corrisponde al modello liberale di responsabilità sociale, esasperato dal neoliberalismo che ha dominato la scena dagli anni '80, secondo cui al mercato – sede della responsabilità individuale – tocca la produzione e distribuzione dei beni privati, allo Stato tocca la responsabilità collettiva per i beni pubblici e la garanzia o modificazione dei diritti di proprietà, e al terzo settore di far qualcosa che va oltre il dovere.

Ma è evidente che i confini della responsabilità sociale vanno ormai del tutto ridisegnati rispetto al modello liberale. Intanto, finita la sbornia neoliberale, tutti riconoscono che il mercato è abitato da soggetti, le imprese, che esercitano potere o autorità, esattamente come accade nello Stato (un fatto che gli economisti avevano riconosciuto onestamente da tempo), ma senza la legittimazione democratica. A tali soggetti si chiede perciò di avere responsabilità sociali poiché il loro operare può avere gravi effetti in termini di aumento di disuguaglianze non accettabili e creazione di effetti esterni negativi (sociali e ambientali). La crisi finanziaria globale ha poi mostrato come la società possa subire effetti esterni drammatici del malfunzionamento del capitalismo finanziario che, oltre a paralizzare l'attività economica, scarica poi i costi del proprio salvataggio sugli Stati, imponendo di conseguenza ai sistemi di welfare politiche di austerità che, oltre a non favorire la crescita, creano povertà e aggravano le disuguaglianze. È chiaro che occorrerebbe un intervento preventivo, per evitare che si formino disuguaglianze inaccettabili e impedire che il mercato generi esternalità che è sempre più difficile correggere *ex post*, con gli interventi redistributivi ostacolati dalle politiche di austerità.

In generale, nella sfera della produzione e distribuzione privata di beni e servizi si fa strada la richiesta di responsabilità sociale. La divisione del lavoro tra pubblico, privato e terzo settore salta. Il superamento di questo confine è la cosa più importante. Essa porta alla comprensione del fatto che, per limitare un livello di disuguaglianza incettabile, non si può solo intervenire a valle con la redistribuzione pubblica, ma occorre intervenire a monte con forme di produzione e distribuzione primaria del reddito e della ricchezza (la cosiddetta pre-distribuzione) che preven-gano la formazione della disuguaglianza di mercato. Forme di democratizzazione dell'impresa capitalistica o forme non capitalistiche di impresa, come l'impresa sociale e il cooperativismo, sono essenziali a tale fine.

Con ciò, organizzazioni private senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi di mercato e al contempo possono entrare nella sfera dell'offerta di beni pubblici e comuni in quanto basate su principi di giustizia, capaci di attivare motivazioni pubbliche di equità (non semplice generosità e altruismo). La realizzazione di principi di giustizia o la prevenzione di esternalità invade il settore privato e di mercato, e a realizzarli possono essere chiamate organizzazioni capitalistiche socialmente responsabili, oppure, quando si tratti di beni e servizi in cui la competizione di mercato è inefficiente, organizzazioni non profit e imprese sociali organizzate in forma non capitalistica, che non sono più isolate in un ambito di bontà perfettamente altruistica, ma interagiscono con gli interessi che si devono mobilitare nella produzione e distribuzione di beni e servizi e nella mediazione tra interessi anche configgenti.

Tutto ciò però non corrisponde affatto alla ritirata dello Stato e dell'etica pubblica. Al contrario, significa che i criteri universalistici dell'etica pubblica invadono il mercato e giustificano l'intervento di organizzazioni private non capitalistiche come le imprese sociali. Nel quadro descritto, quello sull'impresa sociale, così come quello sui *commons* capeggiato da Elinor Ostrom, sono due programmi di ricerca che hanno resistito nel corso degli anni Novanta all'egemonia del modello neoliberale di impresa basato sul primato degli shareholder e poi ne hanno accompagnato la messa in discussione, assieme al crescere della domanda di responsabilità sociale.

Si dovrebbe pertanto evitare di confondere le venature anti-stataliste e anti-burocratiche, che vanno naturalmente assieme alle istanze di democrazia di base, di autogoverno e autodeterminazione, tipiche della fase nascente della cooperazione sociale sia di matrice cattolica, sia genericamente "di sinistra", con la narrazione del neoliberalismo, la quale è ovviamente antistatalista, ma incentrata sull'idea della diffusione universale del mercato come unica istituzione economica, in cui tro-

verebbe spazio solo il modello comportamentale dell'*homo œconomicus*. Questa narrazione inserisce l'impresa sociale nel quadro del progressivo ritratto dello Stato Sociale dalle sue funzioni di supporto al welfare, per effetto della cosiddetta crisi fiscale, cui sarebbe complementare l'espansione del mercato e dello spazio dell'impresa privata capitalistica. Il portato di questa visione è che l'impresa sociale, rispondendo agli incentivi di un quasi-mercato, non sarebbe guidata dagli obiettivi universalistici, di giustizia sociale, di uguaglianza di trattamento tipici del welfare pubblico; l'impresa sociale sarebbe, secondo questa visione, una versione "ibrida" dell'impresa capitalistica (una combinazione tra scopo di profitto e scopi sociali) e dovrebbe rivolgersi per la sua sopravvivenza alla finanza speculativa, ripagandone l'investimento con sistemi di remunerazione in base al risultato capaci di premiare l'investitore (il che, in ultima analisi, richiede sempre che il bilancio pubblico saldi il conto). Il tentativo più significativo di "normalizzare" l'impresa sociale nel senso suddetto si è sviluppato durante la riforma del terzo settore (anni 2013-2016), con il tentativo di ridurre l'impresa sociale a una generica impresa "con impatto sociale" in cui si potessero inserire imprese con modelli organizzativi che non sarebbero mai emersi o co-evoluti nel modo che abbiamo descritto nella risposta precedente (e su cui torneremo in seguito).

Sulla lettura "privatista" talvolta convergono sia critici di sinistra dell'impresa sociale cooperativa – che ne enfatizzano l'uso distorto nella privatizzazione a basso costo dei servizi pubblici – sia i sostenitori, che vogliono dimostrarne la non subordinazione e subalternità alla pubblica amministrazione. Entrambe queste posizioni hanno alcune ragioni dalla loro parte, ma in definitiva sono sbagliate. Secondo me, infatti, l'impresa sociale è stato nel corso degli ultimi decenni il principale movimento in controtendenza volto ad affermare forme alternative di impresa e di governance. Ha accompagnato e in parte anticipato la critica al modello *shareholder* dell'impresa capitalistica, oggi assai diffusa, e persuasivamente argomentato perché nel campo dei beni e servizi di welfare e dei beni comuni il dispositivo "mercato più impresa per il profitto" sono inadeguati.

D'altra parte, ormai ci sono studi sperimentali sugli effetti che forme finanza speculativa (seppur condizionate alla ancora misteriosa misurazione dell'"impatto sociale") avrebbero sul *crowding in/out* delle motivazioni intrinseche che caratterizzano l'impresa sociale. In questi esperimenti, senza simulare incentivi monetari, osserviamo una misura elevata di comportamenti orientati al valore intrinseco o ideale degli output dell'impresa sociale, che si riflette nella creazione di beni di alta qualità per il beneficiario sia pur a costi elevati per gli operatori dell'impresa sociale. Se si inserisce un incentivo materiale (la possibilità di avere un finanziamento) legato alla possibilità che il finanziatore realizzi un profitto speculativo, sia pur condizionato a un impatto – posto che l'impatto sia misurabile sempre in modo incompleto mediante standard approssimativi – ciò che si osserva è un effetto di *spiazzamento* (*crowding out*) delle motivazioni intrinseche. In altre parole, la produzione di qualità viene limitata al minimo necessario per soddisfare il requisito della remunerazione del capitale, da cui dipende il finanziamento futuro. In sostanza, se occorre garantire un livello minimo di qualità per poter remunerare il capitale, allora quella e soltanto quella sarà la qualità sarà prodotta, sebbene sia inferiore a ciò che l'impresa sociale offrirebbe senza incentivo finanziario. Il messaggio è che le preferenze intrinseche non sono un dato (come credono gli autori dei modelli "ibridi"), ma una variabile dipendente dal contesto istituzionale. E perciò cambiare l'assetto istituzionale per subordinare il finanziamento dell'impresa sociale a un obiettivo di profitto spiazza le motivazioni e le riduce al minimo necessario funzionale al profitto. Solo in un mondo di informazione perfetta e simmetrica sugli *outcome* dell'impresa sociale, condizionare la remunerazione del capitale e quindi il finanziamento futuro dell'impresa a misure di impatto sociale può avere un effetto di *crowding in* sulle motivazioni. Ma noi tipicamente viviamo in un mondo di informazione incompleta e asimmetrica.

Impresa Sociale. *Probabilmente è possibile esplorare nuove direzioni per la comprensione dell'impresa sociale attraverso due percorsi complementari, l'uno alla ricerca di causalità positivista "a valle" (quando è perché un'impresa fatta in un certo modo funziona meglio di altre), l'altra di causalità volontaristica "a monte" e quindi*

relativa ai motivi che spingono le persone ad agire entro un contesto caratterizzato dal "patto fondativo" e dalla "ideologia costituzionale" propria dell'impresa sociale. Che prospettive vedete su ciascuno di questi due fronti?

Borzaga: Sono due direzioni al contempo essenziali e complementari, nel senso che per raggiungere determinati risultati a valle servono precise condizioni a monte e in particolare servono persone che condividano il patto fondativo dell'impresa, che ha anche una componente ideologica, intesa come una particolare visione di come si vorrebbe che fosse il mondo. E questo sia perché così l'impresa sociale può funzionare meglio di altre imprese, sia perché solo così realizza la propria funzione che è diversa da quella di tutte le altre forme di impresa, cooperative tradizionali incluse. Mi sono riletto di recente l'audizione di Sen del 1998 alla Commissione Affari Sociali sul terzo settore in cui egli ha insistito proprio sulla capacità di queste organizzazioni di contenere i costi e di risultare così più efficienti di tutti gli altri produttori pubblici e privati. Le remunerazioni che i lavoratori accettano perché socialmente motivati fanno parte, sempre secondo Sen, di questa capacità di ridurre i costi.

Credo quindi che si debba continuare sia ad approfondire attraverso la ricerca (se ne è fatta ancora troppo poca), sia a meglio evidenziare tutte due le direzioni e soprattutto a fare in modo che entrino nella cultura manageriale delle imprese sociali. Cosa che non mi pare stia succedendo, anzi! Mi ha infatti molto stupito leggere interventi di persone con ruoli dirigenziali in cui si auspica la necessità di scalzare una volta per tutte l'autoreferenzialità elitaria e profetica che avrebbe impedito finora al terzo settore e all'impresa sociale di entrare nel *mainstream* con una posizione ugualitaria rispetto alle altre istituzioni, alle imprese di mercato, alla finanza. Come se queste ultime non si basassero anch'esse su una buona dose di ideologia. In altri termini sembra che stia venendo avanti una cultura secondo cui per fare parte del *mainstream* ci si dovrebbe omologare agli altri, invece che entrarvi ribadendo la propria specificità. Sarebbe la fine dell'impresa sociale così come è stata quella di molte mutue e cooperative in giro per il mondo. Meno male che la Commissione europea ha finalmente deciso invece di riconoscere la specificità delle forme di impresa non a scopo di lucro con il Piano d'Azione per l'Economia Sociale.

Sacconi: Certamente entrambi questi tipi di ricerca sono utili e complementari. Nella mia prospettiva entrambi fanno parte dell'euristica positiva del programma di ricerca sull'impresa sociale. Da un lato, si possono classificare empiricamente nuove categorie di imprese e organizzazioni come appartenenti al tipo ideale dell'impresa sociale e vedere se le caratteristiche tipiche possano essere variabili esplicative, mediante opportune correlazioni statistiche (e ulteriori analisi economiche volte ad appurare il senso della causalità), del successo o dell'insuccesso di dette organizzazioni. D'altro canto, ci si può porre problemi teorici più fondamentali, necessari per spiegare perché e predire quando l'impresa sociale soddisfi una proprietà di equilibrio e quindi possa essere stabile nel tempo.

Però vorrei dire che non credo che esista qualcosa come una spiegazione empirica "a valle", puramente induttiva, che fa generalizzazioni a partire dai dati, contrapposta a una spiegazione deduttiva basata su ipotesi a priori. E ancora meno credo che la prima sia una spiegazione causale di tipo positivista, mentre la seconda sarebbe una spiegazione intenzionale, basata sulla comprensione empatica delle motivazioni interiori degli agenti, come accadeva nello storicismo tedesco. Io penso che tutta la ricerca sia ipotetico deduttiva, che faccia uso di ipotesi generali e astratte e di condizioni iniziali per dedurre congetturalmente spiegazioni, predizioni o retro-dizioni, e che tra le premesse deduttive possano esservi benissimo ipotesi su sistemi di preferenze o assunti sulle credenze che, attraverso una logica dell'azione (una teoria della scelta razionale sia pur riformata),entino come "cause" e permettano di dedurre fatti osservabili. Questa non è una novità, le intenzioni e le credenze (cause interne) possono servire a spiegare il comportamento in modo causale assumendo che una logica intellegibile e condivisa tra l'agente e l'osservatore (benché fallibile e imperfetta) colleghi le premesse come "ragioni per agire" all'azione e quindi al comportamento osservato. D'altra parte, nella metodologia dei programmi di ricerca scientifica è implicito che ogni teoria speciale applicata in una parte dell'euristica positiva, in cui si risolve un problema particolare, faccia uso degli assunti del nucleo metafisico del programma, che non è mai indotto o ve-

rificato in base ai dati, e opera sempre come un *a priori*. Cioè da ipotesi speciali dedotte dal nucleo più alcune ipotesi ausiliari necessarie alla soluzione del caso particolare, si deduce la particolare spiegazione.

Impresa Sociale. *Entrambi, nei vostri lavori, avete in più occasioni guardato all'impresa sociale come contesto che può essere compreso a partire da come un membro vede e interpreta gli orientamenti e le azioni di altri membri: pensiamo al tema della "conformità" sviluppato da Lorenzo Sacconi e al tema delle "equità percepita" su cui ha lavorato Carlo Borzaga. Come gioca l'aspettativa e la lettura del comportamento altrui nell'impresa sociale? In altre parole, è possibile fondare l'impresa sociale a partire da una teoria del comportamento delle persone che vi prendono parte?*

Borzaga: Certo che sì. Soprattutto perché, come ricorda Anna Grandori, le imprese in quanto tali non hanno obiettivi che invece sono decisi (e modificati) dai proprietari, cioè in genere da persone in carne e ossa con la loro visione del mondo. Mi pare però che tra l'approccio della conformità e quello dell'equità percepita ci sia una differenza importante. Il primo su cui ha lavorato e sta lavorando Sacconi, spiega come e a quali condizioni le aspettative delle persone impegnate nell'impresa sociale tendano a convergere, mentre la seconda è il risultato sulla soddisfazione per il lavoro e sulla fedeltà all'organizzazione di una serie di comportamenti dell'impresa che i lavoratori sembrano apprezzare in modo particolare e che possono compensare salari più bassi o la richiesta di maggior impegno. Semmai l'equità percepita può essere considerata un sostegno al conformarsi delle preferenze. Nelle ricerche sui lavoratori e sui dirigenti che realizzammo nei primi anni Duemila abbiamo rilevato due tipi di equità percepita, quella distributiva e quella procedurale. La prima è relativa al fatto che il lavoratore consideri il suo impegno riconosciuto e remunerato equamente tenendo conto delle risorse a disposizione dell'impresa. La seconda riguarda la percezione dei lavoratori di essere adeguatamente informati su ciò che da essi ci si aspetta, alla coerenza delle remunerazioni con quelle dei colleghi e dei superiori tenendo conto del ruolo e dell'impegno richiesti, alla trasparenza rispetto alla possibilità di crescita professionale e di ruolo. Risultò che ambedue le equità percepite erano particolarmente elevate nelle cooperative sociali e molto basse tra i dipendenti pubblici, più che nelle imprese convenzionali su cui avevamo poche osservazioni. E che la più importante nel determinare la soddisfazione e la fedeltà dei lavoratori era l'equità procedurale, che invece presentava valori bassissimi negli enti pubblici. Ma questo non significa che il perseguimento dell'equità non possa essere utilizzato anche nella gestione di imprese convenzionali, specie se occupano forza lavoro difficile da reperire e da trattenerne.

Sacconi: Non osserveremmo imprese sociali "in equilibrio", che svolgono efficacemente il loro compito di produzione e distribuzione di beni e servizi di welfare, sia su commessa pubblica sia in risposta alla domanda diretta dei beneficiari, qualora le preferenze dei partecipanti non fossero plastiche rispetto alla forma organizzativa e al suo "contratto sociale costitutivo". Grazie a questo "contratto sociale" ed ai principi di giustizia sociale intorno ai quali gli stakeholder convergono, nonché grazie alla forma di governance multi-stakeholder e tendenzialmente democratica, vengono attivate credenze reciproche e preferenze di conformità ai principi che riescono a vincere le spinte al comportamento opportunistico e controbilanciano con utilità intrinseche il differenziale remunerativo del lavoro non rispetto al privato capitalistico (che nei servizi sfrutta selvaggiamente i lavoratori), ma al settore pubblico o rispetto ad impieghi in settori alternativi.

Questa tesi è stata formulata attraverso vari lavori sulle cosiddette preferenze di conformità (Sacconi 2002, Sacconi e Grimalda 2005, 2007) anche pubblicati in un numero monografico di *Impresa sociale* (2005), che permettono di spiegare le imprese sociali come istituzioni stabili in quanto in equilibrio, cioè organizzazioni in cui la regolarità di comportamento dei partecipanti corrisponde a un sistema di aspettative reciproche che predice quella regolarità di comportamento, cui i partecipanti rispondono con lo stesso comportamento. Si tratta di una nozione analoga a quella dell'equilibrio di Nash della teoria dei giochi, ma che si basa su un cambiamento del modello di agire economico, o di preferenza personale (anche se altri assunti di razionalità sono mantenuti invariati). Le preferenze sono influenzate dalla forma isti-

tuzionale, e sono attivate dalle credenze che si generano in tale forma istituzionale. Perciò il patto costitutivo dell'organizzazione genera le credenze e le preferenze che producono l'equilibrio e l'equilibrio tra credenze e comportamenti rende stabile la forma istituzionale. Cosicché tra forma istituzionale e credenze e comportamenti vi è co-evoluzione, e gli attrattori della co-evoluzione sono istituzioni stabili.

Per capirci, secondo questa teoria, nell'impresa sociale valgono tre ipotesi: 1) tra i membri esiste un sistema di principi o un'ideologia costituzionale che prevede l'equa distribuzione tra gli stakeholder dei vantaggi generati dall'impresa, inclusi i beneficiari. Tale ideologia costituzionale esprime il contratto sociale costitutivo dell'impresa, e quindi spiega perché e con quale proposito l'impresa sia stata costituita, attraverso l'azione collettiva dei costituenti. 2) Le preferenze dei soggetti attivi attribuiscono valore intrinseco o un peso motivazionale alla conformità e alla reciproca aspettativa di conformità ai principi costitutivi, ovvero se i partecipanti si aspettano di conformarsi e credono che gli altri a loro volta si conformino, allora un fattore motivazionale (una disposizione) viene attivata nel loro sistema di preferenze, che li motiva a conformarsi. 3) Tra i membri dell'impresa sociale si formano proprio quelle aspettative reciproche che permettono alla disposizione alla conformità di essere effettivamente efficace nel sistema di preferenze degli agenti, cioè tra i membri dell'impresa vige la reciproca aspettativa che ciascuno farà la propria parte quando anche gli altri la fanno nel conformarsi all'ideologia costitutiva.

Ne consegue che, dato il principio su cui vi è un accordo costitutivo (è un modello normativo accettato ma efficace condizionatamente alla reciproca conformità), e data la credenza reciproca di conformità si attivano preferenze per la conformità che modificano il sistema di *payoff* del gioco e sotto certe condizioni ciò cambia anche gli esiti in equilibrio. Le preferenze psicologiche di conformità possono controbilanciare le utilità materiali, cosicché l'adesione al principio può risultare la risposta ottima di tutti i partecipanti. Quello che prima era irrazionale, perché inspiegabile in termini di vantaggi materiali, risulta perfettamente spiegabile come un equilibrio, date le nuove ipotesi sulle preferenze psicologiche e le credenze. In sintesi, nel gioco in cui i produttori di beni e servizi di welfare possono decidere se accaparrare il surplus prodotto oppure destinarlo al benessere del beneficiario, in mancanza di un patto costitutivo su principi di giustizia prevarrà normalmente la scelta opportunistica di appropriarsi del surplus. Tuttavia, in seguito a un patto costitutivo su un principio di equità, le preferenze vengono influenzate e qualora vi siano le aspettative adeguate, la decisione effettiva può risultare quella di devolvere una parte sostanziale del surplus al beneficiario.

Vista col senno di poi è chiaro che non si tratta di un modello *ad hoc* per l'impresa sociale, ma di una teoria abbastanza generale per spiegare organizzazioni produttive apparentemente impossibili sotto le ipotesi comportamentali tipiche dell'*homo oeconomicus*. La tradizione sociologica da Max Weber ci parla di modelli di razionalità rispetto allo scopo e rispetto ai valori. Noi pensiamo che la funzione di utilità di un agente possa catturare entrambi questi orientamenti razionali attraverso due tipi di preferenze: le preferenze *conseguenzialiste*, in cui cioè gli esiti del gioco sono ordinati in base a preferenze su stati che rappresentano le conseguenze che occorrono a chi decide o ad ogni altro soggetto (altruismo) e le *preferenze deontologiche* che riflettono la coerenza a principi, cioè ordinano gli esiti del gioco in base alla coerenza degli stati raggiunti rispetto a qualche principio (ad esempio di giustizia distributiva). Cosicché la funzione di utilità per ciascuno stato del gioco combina linearmente le tradizionali utilità materiali (rappresentative delle preferenze per le conseguenze) con utilità psicologiche che rappresentano l'intensità di una disposizione alla conformità (per così dire *esogena*), pesata con un indice di conformità condizionale e reciproca attesa nello stato dato.

Il ruolo delle aspettative è cruciale poiché io, data la mia previsione sul tuo comportamento, con una mia scelta realizzo un certo grado di conformità rispetto al massimo valore di conformità possibile nello stato; e d'altra parte, con la mia aspettativa sulla tua scelta e data la mia congettura su ciò che tu ti aspetti da me, definisco un grado di conformità reciproca attesa da parte tua rispetto al massimo valore di conformità in quello stato. Questi due elementi stabiliscono un indice complessivo di conformità attesa per ogni stato. Siccome il peso motivazionale della disposizio-

ne a conformarsi (pesato per l'aspettativa di conformità) cambia il valore totale dei *payoff*, qualora la disposizione a conformarsi pesi abbastanza, vi sarebbero esiti del gioco in cui è razionale conformarsi in risposta ad altri agenti che si conformino.

È bene chiarire la natura delle aspettative di cui stiamo parlando. Si tratta dell'aspettativa che la controparte si attenga a un principio che ha valore normativo; non è perciò conformismo nel senso di fare ciò che gli altri vogliono che noi facciamo, o fare ciò che gli altri fanno. La conformità ai principi (potremmo chiamarla adesione od osservanza) è altro dal conformismo sociologico. Si tratta di conformità a principi che hanno forza normativa indipendente, ma condizionata al fatto che ci sia reciprocità. Per intendersi, le aspettative reciproche positive (ciò che gli altri credono che noi facciamo) o normative (ciò che gli altri credono che noi dovremmo fare) da sole non influenzerebbero il comportamento; ciò che influisce è che noi ci aspettiamo reciprocamente l'osservanza di un principio di giustizia normativo che abbiamo imparzialmente concordato in una situazione originaria, come principio costitutivo della nostra cooperazione. In questo modo la dipendenza dalle aspettative sulla scelta altrui e sulle aspettative altrui non limita la nostra autonomia, in quanto si tratta di agire come abbiamo autonomamente deciso per via di accordo, stabilendo un'intenzione comune, posto che quel sodalizio continui in fase di attuazione (di qui l'aspettativa di reciprocità).

Non per caso la base filosofica della teoria, benché non l'avessimo del tutto esplicitata nel primo lavoro teorico del 2002/2005 (ma si veda poi Sacconi e Faillo 2010, e Sacconi, Faillo e Ottone 2011), si trova in effetti nella parte meno nota della teoria della giustizia di John Rawls, il grande teorico della giustizia come equità. Secondo la teoria del *sense of justice*, che Rawls espone nell'ultima parte della sua famosa opera, se noi abbiamo concordato dietro velo di ignoranza (cioè imparzialmente) su principi di giustizia, allora sviluppiamo un atteggiamento di adesione ai principi tale che, qualora abbiamo conoscenza comune che gli altri aderiscano ai principi stessi, ci porta a reagire reciprocamente aderendo a nostra volta. Questo atteggiamento è qualcosa come una preferenza per la conformità ai principi di giustizia condizionata all'altrui conformità. Un ruolo chiave è perciò svolto dall'idea di accordo imparziale dietro velo di ignoranza, ma l'attenzione si concentra in questa fase su cosa accade *dopo* l'accordo, quando il velo è sollevato, cioè sugli effetti che l'accordo ha sui nostri atteggiamenti – non incondizionatamente ma date certe credenze.

Il tema delle preferenze di conformità è stato sviluppato inizialmente come spiegazione dell'impresa sociale (si veda Grimalda e Sacconi 2005, Sacconi e Grimalda 2007), ma è poi stato generalizzato studiando gli effetti dell'accordo imparziale e del senso di giustizia in vari contesti con applicazioni teoriche e sperimentali. Per facilità mi concentro su due di queste (Sacconi e Faillo 2010, Faillo, Ottone e Sacconi 2011, Degli Antoni, Faillo, Francés-Gómez, Sacconi 2022). L'esperimento sul "gioco dell'esclusione" in particolare riguarda contesti in cui agenti forti (con potere decisionale) decidono se ammettere o meno un soggetto debole alla distribuzione di una somma: ad esempio il manager e l'operatore di una impresa sociale decidono se destinare il risultato di una raccolta fondi o di un avanzo di gestione al miglioramento dei servizi per il beneficiario o appropriarsene, i cittadini decidono se estendere i benefici del welfare a un immigrato oppure no. Data la struttura a singola giocata (*one shot*) del gioco, non c'è alcun beneficio di reputazione nell'includere la parte svantaggiata, né un beneficio per la produttività congiunta. I partecipanti sono quindi due giocatori attivi e un *dummy* che non ha potere di scelta, e che può essere escluso dalla ripartizione di una torta. Potendosi appropriare di quote della torta, si osserva che gli agenti attivi se ne appropriano interamente. La peculiarità dell'esperimento è però introdurre una fase preliminare (*ex ante*) di cosiddetto di *cheap talk* (accordo senza garanzia di imposizione quindi non esternamente vincolante) in cui i tre giocatori, senza sapere se sarà loro assegnato il ruolo attivo o quello di *dummy*, devono concordare sulla regola distributiva, cioè devono fare un accordo dietro velo di ignoranza rispetto ai ruoli. Poi il velo è sollevato e quelli cui viene assegnato il ruolo attivo possono con una scelta *ex post* di nuovo scegliere individualmente quale quantità prendere e se applicare l'accordo. Se vogliono, possono cioè defezionare dall'accordo *ex ante*. Sorprendentemente tuttavia, e contro la teoria dei giochi classica, la quale prevedrebbe in ogni caso che i giocatori attivi si accaparrassero l'intera torta, e si accordassero fin dappprincipio su questa regola, si osserva che a) la maggioranza fa

un accordo equo sulla regola di distribuzione eguale, b) la maggioranza di coloro che scelgono tale regola la rispetta, c) la quasi totalità di chi la rispetta ha anche l'aspettativa che l'altro giocatore con cui interagisce (e con cui ha fatto l'accordo) la rispetti.

Tra il primo trattamento (senza accordo) e il secondo, l'unica differenza è data dall'accordo *ex ante* non vincolante, il quale cade sul principio equo ed è la variabile esplicativa sia della credenza che l'altro si conformi, sia della decisione di rispettare l'accordo che rivela una preferenza di conformità contrastante i *payoff* monetari. L'esperimento conferma la teoria delle preferenze di conformità e offre un esempio sperimentale del senso di giustizia di Rawls. Inoltre, è la rappresentazione sintetica del meccanismo decisionale che secondo me opera nell'impresa sociale. La mia conclusione è: la struttura istituzionale dell'impresa sociale, basata su una governance democratica in cui i membri della cooperativa si autogovernano e quindi rinnovano periodicamente il patto costitutivo, che implica una rinuncia all'appropriazione dell'utile per perseguire un principio di giustizia, genera le preferenze e le credenze che ne sostengono l'efficacia e l'efficienza. Lasciate che questo meccanismo sia sostituito da incentivi materiali, e vedrete cadere l'efficacia e l'efficienza delle imprese sociali, cioè ne destabilizzerete l'equilibrio, che nonostante contraddica la teoria economica ortodossa, permette di osservare organizzative produttive di beni e servizi che stabilmente operano a vantaggio dei loro beneficiari. Anche altri esperimenti simili dimostrano come, in larga maggioranza, i soggetti rispettino gli accordi, e in particolare quello sul principio di egualitarismo liberale, e rivelano poi di aspettarsi sia che gli altri partecipanti al medesimo gruppo facciano lo stesso, sia che questi a loro volta abbiano la stessa aspettativa nei loro confronti.

Impresa Sociale. *Come opera il meccanismo cooperativo come forma di coordinamento dell'attività economica alternativo all'autorità dello Stato e allo scambio di mercato? Vi sono evidenze che esso si stia progressivamente affermando? In quali ambiti e perché? È possibile dire che questa tripartizione di meccanismi di coordinamento ponga il modello cooperativo in posizione non subordinata? Cosa identifica l'impresa sociale considerata come una forma peculiare di coordinamento e in che condizioni tale forma di coordinamento può essere considerato vantaggioso?*

Borzaga: Il meccanismo di coordinamento di persone e risorse assume il carattere cooperativo (così lo chiamo io, anche se in letteratura è chiamato in tanti modi diversi: network, rete, ecc.) quando le persone che condividono un bisogno si accordano su come affrontarlo e fissano le regole di partecipazione e le modalità di attribuzione dei costi e dei risultati e quindi i prezzi o i contributi da pagare. Modalità che possono anche essere diverse tra i partecipanti, secondo una logica di reciprocità con l'aggiunta, nel caso dell'impresa sociale, di elementi solidaristici. A ciò deve ovviamente corrispondere una forma di governance coerente che dia a tutti coloro che sottoscrivono il patto gli stessi poteri decisionali. Questo modo di coordinare l'attività si distingue sia da quello basato sull'autorità, tipico dello Stato, sia da quello dello scambio anonimo basato su prezzi omogeni formati dall'incontro tra domanda e offerta o fissati dal produttore, tipico del mercato. È un meccanismo esistente da sempre ma dato per scontato e considerato dal punto di vista economico, per ragioni ideologiche alla base di molti alcuni teorici, secondario rispetto agli altri due. È invece vero il contrario. Pensiamo, come ha dimostrato Elinor Ostrom, all'importanza che ha avuto nel governare le proprietà collettive o nel determinare il successo dei distretti industriali italiani. E ci sono sempre più evidenze trasversali di un aumento del ricorso al meccanismo cooperativo sia nei rapporti tra le imprese (filieri e soprattutto contratti di rete), sia tra cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche (amministrazione condivisa, co-progettazione, ecc.), sia, ancora, tra organizzazioni di terzo settore (aumento dei progetti condivisi). Anche l'aumento e la diversificazione delle forme cooperative e delle esperienze mutualistiche tra cittadini vanno nella stessa direzione. In un saggio recente sui mutamenti indotti dalla crisi si individua come cambiamento epocale il passaggio dei mercati dal tipico carattere politico ereditato dagli anni Sessanta all'idea della cooperazione e dell'auto mutuo aiuto come una via per dare risposta agli stessi problemi sociali, inclusa la creazione di un maggior numero di posti di lavoro e di lavori più coerenti con i valori dei promotori. È chiaro che riconoscere l'importanza del meccanismo cooperativo sta contribuendo e contribuirà alla rivalutazione

della forma cooperativa anche perché aiuta a interpretarla secondo un approccio coerente e non usando le stesse ipotesi e gli stessi strumenti utilizzati per interpretare le imprese convenzionali. Va comunque chiarito il passaggio tra meccanismo di coordinamento e istituzione di coordinamento come è l'impresa o come sono le amministrazioni pubbliche. Queste sono costruite utilizzando in modo variabile nel tempo tutti e tre i meccanismi. Le grandi corporation del dopoguerra, nell'organizzare la produzione, usavano molto più l'autorità che il mercato, che è invece diventato il meccanismo più utilizzato con il decentramento della produzione. Negli ultimi anni anche le imprese convenzionali stanno facendo ricorso crescente alla cooperazione per fidelizzare i consumatori e chiedendo ai propri lavoratori di condividere la mission dell'impresa. Le imprese cooperative a loro volta sono basate principalmente sul meccanismo cooperativo ma trattano acquisti e vendite secondo la logica del mercato e al loro interno definiscono chi ha il potere di assumere certe decisioni riconoscendogli la relativa autorità.

Ad identificare l'impresa sociale come una peculiare istituzione di coordinamento basata fondamentalmente sul meccanismo cooperativo sono le sue caratteristiche, in particolare l'obiettivo perseguito, il vincolo della indistribuità del patrimonio e la governance inclusiva che garantiscono non tanto il superamento dei fallimenti delle istituzioni alternative, ma la continuità della funzione distributiva e del perseguimento dell'interesse generale. Di qui derivano anche i suoi vantaggi, tra cui la maggior efficienza ottenuta dalla riduzione dei costi senza che ciò metta in forse la produzione.

Sacconi: L'idea di Carlo Borzaga è che la cooperazione sia una forma alternativa di coordinamento economico rispetto allo Stato e al mercato. La tripartizione è suggestiva e coglie certamente un aspetto importante, un po' come funziona l'idea di Ostrom sulla governance dei beni comuni attraverso forme autogovernate di cooperazione tra gli utenti, in alternativa alla proprietà privata o all'amministrazione statale. Tuttavia, mi pare che il concetto di "cooperazione" sia troppo pervasivo per stare in alternativa allo Stato e al mercato. La cooperazione può trovarsi sia nell'impresa (anche quella capitalistica), sia nelle relazioni contrattuali di mercato di un certo tipo (non quelle della competizione perfetta). D'altra parte, per la teoria politica, la cooperazione è ciò che caratterizza l'insorgenza dello Stato e l'uscita via "contratto sociale" dallo "stato di natura". Si pensi ai giochi ripetuti che spiegano l'emergenza della cooperazione basata su effetti di reputazione e che si adattano perfettamente alla cooperazione tra professionista e cliente, tra università e studente, tra ospedale e paziente, o tra la stessa impresa e alcuni dei suoi stakeholder. Oppure alla selezione dell'equilibrio tra i molti possibili nello "stato di natura" utilizzando (come suggerito da Binmore) l'idea della contrattazione cooperativa all'interno del sottoinsieme degli equilibri che soddisfano una proprietà di imparzialità e impersonalità. Questa è una spiegazione fondamentale di come funziona il contratto sociale nella scelta di istituzioni (equilibri) che si possono mantenere e che hanno proprietà normative attraenti. Più in generale, il contratto sociale può essere visto come la soluzione un problema di contrattazione cooperativa con la quale scegliere un piano equo di azione congiunta per cooperare e sfuggire al conflitto. D'altra parte, Aoki già nel 1984 gettava le basi per la teoria del contratto sociale dell'impresa (ogni tipo di impresa) su cui ho lavorato anch'io per decenni, usando l'idea dell'impresa come "gioco di contrattazione cooperativo" tra capitale e lavoro, volto nel suo caso a cogliere la natura dell'impresa giapponese.

Limitatamente alle forme di governance di istituzioni e organizzazioni che producono e distribuiscono beni e servizi, l'alternativa rilevante potrebbe essere tra forme di governance autoritarie (la cui legittimità non dipende dal consenso di coloro che vi operano e che si avvalgono del bene), forme di coordinamento decentrato attraverso transazioni di mercato (contratti) con potere simmetrico e molto debole per tutte le parti contrattuali, e la democrazia economica in cui l'esercizio legittimo dell'autorità è basato sull'autogoverno degli stakeholder a vario titolo partecipanti alla produzione e distribuzione del bene o servizio.

La tesi di Carlo è rilevante per il fatto che modelli istituzionali e di governance co-evolvano con modelli di motivazione, e che quindi le forme democratiche co-evolvano con i comportamenti cooperativi e le preferenze non puramente egoistiche.

Mentre invece l'auto interesse è mantenuto e sviluppato dalla competizione di mercato, ma anche all'interno di relazioni meramente gerarchiche in cui l'accettazione dell'autorità, a parte un principio di legittimazione esterna (l'obbedienza in generale alla legge), grazie a incentivi materiali e sanzioni. Inoltre, la scelta tra modelli di governance riflette chiaramente scelte di valore; ad esempio, un'etica dell'indipendenza individuale e dei diritti negativi può spingere a preferire lo schema ideale delle transazioni di mercato, mentre la giustificazione della disuguaglianza in base alla credenza in gerarchie naturali di classe, genere e razza può privilegiare l'autoritarismo. L'etica dell'uguale considerazione e rispetto per ogni persona intesa come libera ed uguale, che trova le sue formulazioni nell'illuminismo liberale di Kant e si riflette nel personalismo cattolico e nel socialismo democratico, porta a preferire le forme democratiche.

Trova qui naturale collocazione fare cenno a un ulteriore sviluppo della ricerca, cioè cercare il fondamento normativo dell'impresa sociale nell'approccio delle *capabilities* di Sen e la sua relazione con i beni comuni. Questo in effetti porterebbe a vedere che le finalità normative dell'impresa sociale hanno effettivamente un legame essenziale con forme giuridiche che contraddicono lo scambio di mercato, ma anche l'*organizzazione gerarchica e burocratica* sia dell'impresa capitalistica, sia dell'amministrazione pubblica, se intesa come gerarchia di uffici (ma non quando l'amministrazione pubblica sia organizzata da enti locali autonomi, democraticamente eletti e funzionanti secondo i criteri della democrazia deliberativa, e della partecipazione dai cittadini). Le *capabilities* sono libertà effettive, che permettono di raggiungere buoni livelli di funzionamento in vari campi di essere e di fare delle persone e quindi ottenere i rispettivi stati di benessere, ma che al contempo hanno valore in sé, nel senso che l'ampiezza dello spazio di scelta tra le *capabilities* da attivare dà valore aggiuntivo in termini di *agency* a ciascuna capacità. Una *capability*, che ci mette in condizione di realizzare un funzionamento, ha sempre due componenti: quella di *abilità* di fare o essere qualcosa o qualcuno, e quella di *entitlement*, cioè una "relazione legale" che dà effettività alla libertà positiva. Contrariamente al troppo immediato ricorso al concetto di dritti, penso che il significato di *entitlement* sia "libertà" in senso legale, cioè libertà come possibilità di accesso, quindi assenza del dovere di fare o di non fare qualcosa, o negazione della pretesa di esclusione (la libertà è la negazione del dovere imposto da una pretesa di esclusione che altri si astengano da dati beni, come è tipicamente la pretesa del diritto di proprietà, pretesa della quale quindi la libertà è una limitazione). Pensando alla cooperativa sociale di inserimento lavorativo è l'*abilità* di svolgere un mestiere, ma anche l'*entitlement* di avere accesso all'impresa, esserne parte e non poterne venir escluso arbitrariamente.

Dovrebbe vedersi la relazione con i *beni comuni*: essi sono rivali e non escludibili nel consumo, ove la non escludibilità è la caratteristica più importante. Ma le *capabilities* hanno bisogno della libertà di accedere alle caratteristiche beni per poterli trasformare in funzionamenti. Quindi non è possibile avere una capacità senza *almeno un bene comune*. Mentre non è obbligatorio proteggere una *capability* con un diritto esclusivo, cioè col dovere degli altri di astenersi dall'usare certe caratteristiche del bene per il loro funzionamento, deve almeno esserci un bene comune accessibile le cui caratteristiche possano essere usate per trasformarle attraverso una capacità in qualche funzionamento. D'altra parte, l'aver effettivamente capacità implica che vi siano molteplici funzioni di trasformazione a disposizione della scelta, e quindi molteplici caratteristiche o beni rispetto ai quali l'agente non possa essere escluso. In sostanza, un mondo in cui tutti i beni fossero di proprietà privata di qualcuno (a meno che tutti i beni siano perfettamente divisibili e distribuiti in maniera perfettamente uguale), sarebbe un modo povero di *capabilities*, mentre un mondo di estese *capabilities* personali richiede che molti beni siano comuni, nel senso di essere accessibili per la realizzazione dei funzionamenti di ciascuno.

L'idea è dunque che il patto costitutivo dell'impresa sociale sia in ultima analisi "creare *capabilities*" per i suoi stakeholder. Cioè – facendo il verso a un famoso libro di Sraffa – *produzione di capabilities per mezzo di capabilities*. Infatti, l'output dell'impresa sociale è la creazione di *capabilities* nel campo del welfare a vantaggio dei beneficiari: la capacità di stare in salute, aver un'istruzione sufficiente all'esercizio di una professione o un mestiere, ottenere un reddito adeguato, la capacità di sfuggire alla marginalità, di essere inclusi linguisticamente e socialmente, di godere del

patrimonio culturale, naturale e ambientale, di sfuggire alla solitudine e avere relazioni umane ricche ecc. Queste *capabilities* sono in effetti i "servizi" di welfare prodotti dall'impresa sociale. Ma gli *input* stessi dell'impresa sociale sono creazione di *capabilities*. L'impresa come forma di combinazione di input e risorse umane è creazione di *capabilities* che servono a realizzare funzionamenti nella sfera del lavoro, prima di tutto l'autonomia e l'autodeterminazione democratica del socio lavoratore nelle decisioni, il poter accedere all'impresa e non poterne essere escluso arbitrariamente. La *shared governance* come capacità di accedere ai processi decisionali, che rendono il governo di impresa limitatamente escludibile e quindi un bene comune.

Ora, è ovvio che non si può dire che solo l'impresa sociale possa creare *capabilities*, ma si può certamente dire che la richiesta normativa tipica delle *capabilities* di avere libertà effettive e quindi ridurre la sfera della proprietà privata e del suo potere di esclusione rende le imprese sociali e le altre forme democratiche più appropriate a creare *capabilities*. Per riprendere la distinzione tra mercato, stato e cooperazione, io mi sentirei di dire che mentre lo Stato gerarchicamente organizzato e il mercato (reale) basato su scambi di diritti di proprietà possono ostacolare la creazione di *capabilities*, forme di organizzazione basate sull'autogoverno democratico sia nella sfera privata mediante le imprese cooperative, o forme di democrazia economica, sia in quella pubblica mediante l'amministrazione locale democratica e partecipata creano *capabilities* proprio perché limitano i poteri di esclusione.

Impresa Sociale. *Veniamo ora al centro della discussione: disciplina degli utili, mission statutaria, forme di governance, vocazione produttiva, e così via: proviamo a mappare in modo sistematico lo spazio concettuale dell'impresa sociale e i suoi tratti distintivi con altre forme organizzative? È possibile, in altre parole, compiere un'azione classificatoria per certi versi simile a quella della biologia, in cui le forme viventi sono classificate secondo specie, genere, famiglia, e così via (e sono considerate in permanente evoluzione)? Ciò è di particolare interesse laddove si considerino forme in qualche modo spesso accomunate all'impresa sociale e in particolare modo le imprese for profit più inclini a considerare gli aspetti sociali o dove si considerino, per usare un termine oggi molto in voga, organizzazioni "ibride", che si suppone cioè siano frutto di una contaminazione tra impresa sociale e impresa for profit.*

Borzaga: I tratti distintivi dell'impresa sociale mi sembrano ormai assai ben definiti sia nella letteratura scientifica (a partire dai lavori di Emes), sia nelle legislazioni che la regolamentano e alcuni di essi ne determinano la distintività rispetto alle altre forme di impresa: produzione in modo continuativo e professionale di beni e servizi, ma in settori di impiego o con esiti limitati a quelli di interesse generale, limitata distribuzione di utili correnti e totale indisponibilità del patrimonio (inteso come valore commerciale dell'impresa), governance multi-stakeholder o, come preferisco chiamarla, inclusiva. Adesso la sfida vera per non cambiare natura è tradurla in pratica, soprattutto con riguardo alla governance. Nei fatti già abbiamo una sorta di classificazione non basata sulle forme giuridiche, ma sull'obiettivo dove la "specie impresa" (intesa come soggetto che attiva e gestisce un processo produttivo) si articola in imprese per il profitto, società benefit o *low profit company*, imprese mutualistiche e imprese sociali, a loro volta articolabili in famiglie. Nel caso dell'impresa sociale abbiamo fin dall'inizio due famiglie: quelle che producono servizi e quelle che si occupano di inserimento lavorativo, cui si stanno aggiungendo le imprese sociali di servizio alla comunità.

Sono invece decisamente contrario all'estensione del concetto di impresa sociale alle imprese for profit che assumono un qualche impegno di carattere ambientale o sociale (incluse la società benefit) e alla tesi della contaminazione tra profit e non profit. Nel primo caso perché nell'impresa sociale il capitale ha una funzione strumentale e i suoi proprietari di fatto rinunciano alla quota di valore prodotto che comunque spetterebbe loro, anche se l'impresa non massimizzasse gli utili. Nel secondo caso perché è un concetto privo di significato (è una delle solite frasi evocative, ma senza utilità concreta): cosa vuol dire contaminare il profit con il non profit? Vuol dire spingere le imprese a farsi maggior carico degli stakeholder diversi dai proprietari, inclusa la comunità in cui operano? Ma per questo basta fare riferimento a quanto indicato dalla *corporate social responsibility* senza tirare in

mezzo il non profit e l'impresa sociale. Senza dimenticare che mentre le imprese sociali non possono cambiare veste (la legge italiana, per esempio, impedisce alle cooperative sociali di trasformarsi anche in un altro tipo di cooperativa), mentre la scelta di adottare criteri di CSR è volontaria (anche secondo la recente normativa europea) e basta un cambio di azionisti per abbandonare ogni riferimento alla responsabilità sociale. Il recente caso della Danone ne è esempio: l'entrata nella base azionaria di un fondo speculativo statunitense ha comportato un cambio radicale di rotta con il licenziamento dell'amministratore delegato che tanto si era speso nel sostegno alle iniziative di Yunus.

Sono contrario anche all'uso del concetto e del termine di ibrido che non aiuta in nessun modo a capire l'evoluzione delle forme di impresa ed è solo un modo per salvare capra e cavoli. Anche perché chi lo usa fa riferimento ad un qualche tipo puro che raramente viene specificato: ibrido rispetto a cosa? Al modello teorico di impresa? A modello cooperativo tradizionale? C'è chi ha chiamato ibridi le imprese sociali che adottano forme giuridiche diverse dalla cooperativa, ma sono previste dalla legge. È comunque un termine che ha un ritorno negativo. A chi piacerebbe sentirsi definire ibrido?

Sacconi: In altri contesti Carlo Borzaga si è riferito alla situazione attuale come una Babele di linguaggi. Questa Babele per me ha anche fare con la crisi di egemonia culturale del modello di impresa neoliberale basato sull'idea del primato dello *shareholder value*, cui viene ridotto il proponimento dell'impresa capitalistica. Questa idea è il nucleo di un programma ormai in stagnazione, contro il quale si evidenziano molteplici anomalie, che in realtà potrebbero essere anche considerate espressioni di un paradigma alternativo, quello dell'impresa socialmente responsabile, sebbene tale idea abbia molte specificazioni diverse (tra queste le B corp, le imprese che formano un proponimento diverso dal profitto, dichiarazioni di missione basate sulla soddisfazione di diversi stakeholder, e in generale il movimento per la CSR che da oltre vent'anni coinvolge gli stakeholder delle corporation, fino alle recenti iniziative di consultazione europea sui temi della *sustainable corporate governance*). Queste "anomalie" rispetto alla dottrina dello *shareholder value*, per così dire, si aggiungono al movimento dell'impresa sociale che da circa trenta anni costituisce una visione alternativa all'impresa capitalistica, sia pure limitatamente al settore dei servizi di welfare.

La cosa più sciocca sarebbe ora vedere questo moltiplicarsi di esperimenti di imprese che scoprono l'importanza della dimensione sociale della loro attività come una crisi dell'impresa sociale non capitalistica. È vero il contrario naturalmente. Ciò cui assistiamo è che queste imprese, quando non si tratti – il che purtroppo è frequente – di mero "CSR whasing" o "green whasing", in realtà si aggiungono all'impresa sociale nel rappresentare un'alternativa al modello di *shareholder primacy*, e possono esser viste come manifestazioni particolari di un più generale modello di impresa socialmente responsabile, di cui anche l'impresa sociale è una realizzazione speciale, adatta al proprio ambito di intervento, cioè la produzione e distribuzione di beni di welfare e beni comuni.

Se dunque di crisi si può parlare, è crisi di crescita, per il successo di idee che in precedenza erano solo tipiche dell'impresa sociale come quella di governance multi-stakeholder, ormai almeno in linea di principio accettata per rendere effettiva la responsabilità sociale di impresa, anche se in pratica in ben pochi casi essa viene attuata (in Italia). Così l'impresa sociale trova ora molti compagni di strada, ma occorre capire bene che tali compagni, se si tratta di cose serie, non sono in competizione nel medesimo ambito, ma in cammino in ambiti paralleli.

Altra cosa è la teoria degli "ibridi" ("altra" perché io non vedo alcuna ibridazione tra impresa for profit e organizzazione non profit, bensì diverse specialità profit o non profit, settorialmente e istituzionalmente distinte di un unico modello di impresa socialmente responsabile, alternativa all'ideologia neoliberale dell'impresa basata sul primato del valore patrimoniale e per gli *shareholder*). Sotto l'insegna degli ibridi sono classificate forme di "impresa sociale" intese come attività for profit di organizzazioni non profit che vengono confuse con imprese profit che valorizzano le loro attività di charity o di beneficenza, superficialmente identificate con la CSR.

Così il modello non profit e quello profit sono combinati in un ibrido detto *imprenditorialità sociale*, la quale svolge tipicamente due attività con due finalità separate benché caratterizzate da un certo *trade-off*. Queste imprese non sono riconducibili al modello EMES. Al contrario l'esemplare tipico sarebbe una (giuridicamente oscura) combinazione lineare tra un'impresa di capitali condotta in funzione del valore per gli azionisti e una fondazione con lo scopo di finanziare programmi sociali o di natura ambientale.

Più specificamente, dal punto di vista teorico l'imprenditoria sociale è vista come la combinazione lineare due funzioni obiettivo (profit e non profit). L'idea è che il fondatore (che ha evidentemente a cuore una missione sociale o ambientale) sia un *principale* di una struttura gerarchica (nessun riferimento alla governance democratica) che cerca un *agente-manager* il quale agisca efficientemente rispetto ai suoi scopi. Tuttavia, il principale sa che esistono manager con motivazioni miste, volte alla ricerca del profitto (con peso p), e alla ricerca della produzione di esternalità positive e programmi sociali (con peso $1 - p$). Scegliere uno di tali manager può garantire un valido meccanismo incentivante, poiché egli può essere remunerato in ogni caso: se si realizza il caso positivo in cui il programma sociale o ambientale ha successo, egli può ottenere utilità intrinseca dal beneficio sociale e quindi operare fattivamente per questo scopo; tuttavia, qualora si realizzi il caso peggiore, il cui lo scopo sociale o ambientale non può essere ottenuto, egli può essere nondimeno incentivato da una quota degli utili che vengono comunque realizzati (da che si deduce che il profitto è sempre perseguito in entrambi i casi). In tal modo egli può correre il rischio di investire sforzo per ottenere l'obiettivo sociale se il caso positivo avviene, contando sul fatto che se fallisce è assicurato dall'assunto che può in ogni caso partecipare al profitto. In conclusione, il fondatore accetterebbe un compromesso con la logica del profitto per incentivare il manager il cui sistema misto di preferenze è preso per dato.

A parte ovviamente che la probabilità del verificarsi del caso migliore potrebbe essere correlata negativamente con la ricerca del profitto che opera come assicurazione contro il caso peggiore (inquinamento o diseguaglianza potrebbero essere causate per perseguire il profitto, cosicché le risorse destinate all'obiettivo non profit non sarebbero mai sufficienti per avere successo), la teoria degli ibridi trascura il tratto distintivo dell'impresa sociale. Infatti, per questa teoria, le motivazioni intrinseche del manager sono un dato preesistente e non co-evolvono con la forma istituzionale. Data una mescolanza tra egoismo e motivazione sociale del manager, l'impresa ibrida è un meccanismo incentivante efficace, perché capace di "assicurare" contro il fallimento dello scopo sociale, con la possibilità di remunerare il manager col profitto. Al contrario, nel modello di preferenze di conformità, l'impresa sociale col suo accordo costitutivo *attiva* credenze e preferenze di conformità, mentre la probabilità di deviazione dall'accordo deprime tali preferenze (la strategia mista del manager che persegue i due obiettivi avrebbe effetti di *crowding out* sulle motivazioni intrinseche). In compenso vi può essere utilità intrinseca nel punire una deviazione, ad esempio con un boicottaggio, il che elimina equilibri in cui il manager può agire opportunisticamente contro gli stakeholder. Mentre nell'impresa ibrida tipicamente il manager persegue una strategia mista che calibra la probabilità di ottenere uno scopo sociale con quella di ottenere profitto, nel modello di preferenze di conformità tale strategia mista non sarebbe parte di un equilibrio poiché l'utilità psicologica sarebbe maggiore per la scelta di non cooperare con il manager.

Peraltro, gli "ibridi" non catturano neppure la sostanza della CSR, che ci indica un fenomeno abbastanza lontano rispetto alla filantropia. Io intendo la CSR come una dei protagonisti del campo di battaglia tra concezioni alternative della *corporate governance* apertosi fin dagli anni Trenta del Novecento. Solo dagli anni Ottanta è apparsa dominante la dottrina di *max shareholder value*, ma sono sempre esistite altre forme di capitalismo con tratti più compatibili con gli assunti della stessa impresa sociale (si pensi alla democrazia industriale nei paesi di lingua tedesca e scandinavi).

Di fronte al rischio di Babele linguistica, si tratta di decidere quale sia la strategia di ricerca più fruttuosa: se quella dell'immunizzazione, oppure quella della classificazione dell'impresa sociale come specie di un genere comune a tutte le

imprese “socialmente responsabili”. Due generi separati, oppure un genere normativo comune e varie specificazioni? Personalmente credo che non sia mai bene avere una teoria che vale per solo per un caso specifico, ma non può spiegare altre specie che si presentano in uno stesso campo di interesse (cioè spiegare ciò che hanno in comune e ciò che le differenzia). La mia tesi è dunque che ci sia un unico genere normativo che contiene tutte le forme di impresa socialmente responsabili, e varie specie distinte in base alla forma proprietaria e di governance, e alla tipologia dei beni offerti. Di tale genere non fa però parte la dottrina dello “shareholder value”, che non prende alcuna responsabilità verso stakeholder altri dall’investitore di capitale finanziario e che piuttosto serve a identificare l’impresa “socialmente irresponsabile”.

Per capire cosa intendo con “genere” occorre considerare la concezione secondo cui la responsabilità sociale è una regola costitutiva dell’impresa. La *corporation* è una persona artificiale che può perseguire scopi di coordinamento e cooperazione impossibili ai singoli membri, non limitati al profitto e addirittura alternativi al profitto. La natura dell’impresa è di essere un bilanciamento tra molteplici stakeholder in vista della possibilità di perseguire un qualche interesse o scopo. Tale bilanciamento è costitutivo, non strumentale ad altri scopi (ad esempio lo *shareholder value*) perché la fissazione del proponimento o lo scopo sociale dell’impresa conseguono da questo bilanciamento. Questo punto è stato colto da varie teorie dell’impresa come l’approccio degli stakeholder (Freeman), la gerarchia di mediazione (Blair e Stout), l’Impresa come gioco di contrattazione cooperativa tra risorse cognitive coesenziali (Aoki).

In questo contesto descrittivo, l’impresa socialmente responsabile è quel *genus* normativo in cui chi governa ha doveri fiduciari verso tutti gli stakeholder essenziali dell’impresa oltre che i proprietari, ove gli stakeholder essenziali sono le categorie di soggetti che fanno investimenti specifici nell’impresa da cui dipende la creazione di un surplus di valore, oppure che subiscono effetti esterni positivi o negativi. All’estensione dei doveri fiduciari a tutti gli stakeholder essenziali, inoltre, si accompagnano diritti di partecipazione, di informazione e consultazione, per verificare l’osservanza dei doveri fiduciari.

Questo modello normativo è giustificato dall’idea di contratto sociale dell’impresa, cioè l’accordo tra molteplici stakeholder di uscire dallo stato di natura, in cui le loro relazioni sono guastate dall’opportunismo e dall’incompletezza contrattuale, via *pactum unionis* che dà vita alla persona artificiale dell’impresa mediante un accordo di contrattazione. In seguito, via *pactum subjectionis* viene delegato uno o più stakeholder al governo dell’impresa, sulla base di un calcolo dei costi di governance, ma resta sempre l’obbligo di fedeltà ai termini del *pactum unionis*: la validità della delega di autorità resta finché lo stakeholder delegato a governare adempie alla clausola fiduciaria estesa. Con il *pactum subjectionis* vengono prese in esame diverse tipologie di governance e proprietà, ma gli obblighi speciali così creati devono sempre rispettare la responsabilità verso tutti gli stakeholder per gli obiettivi stabiliti nel primo contratto sociale.

Il *pactum unionis* della specifica impresa è visto come un contratto tra parti con poteri e diritti simmetrici; ma come è possibile? Il fatto è che questa teoria presuppone il contratto sociale a due livelli: quello costituzionale che stabilisce le libertà, i diritti e i doveri, le dotazioni di risorse e mezzi di produzione e di potere, nonché le responsabilità di cui ogni agente deve essere titolare prima di entrare, costituire o associarsi ad ogni coalizione produttiva, e in secondo luogo il contratto post-costituzionale con il quale particolari forme di impresa vengono costituite sulla base dell’accordo tra i loro stakeholder raggiunto esercitando le loro dotazioni diritti, poteri, e risorse, e mediante la scelta di una particolare struttura di governance. La soluzione del problema post-costituzionale è che ogni individuo ottiene il valore atteso dei suoi contributi a ogni coalizione (impresa associazione, cooperativa etc.). Risalendo indietro di un passo, tra le soluzioni post costituzionali si sceglie quella compatibile con l’accordo di contrattazione costituzionale, che è un accordo imparziale per la distribuzione di dotazioni di diritti e poteri che viene raggiunto prima che gli stakeholder abbiano contribuito e quindi è basato su uguali pretese di beni sociali primari o sulla base dei bisogni relativi.

In conclusione, il contratto sociale dell'impresa ammette diverse forme di proprietà e diversi tipi istituzionali, ma tutti coerenti col contratto costituzionale sulle dotazioni di risorse, poteri e diritti di partecipazione alla governance delle imprese. La responsabilità sociale nei confronti di tutti gli stakeholder essenziali nel perseguire il loro beneficio, mediante l'equo bilanciamento tra i loro interessi, è il tratto costituzionale essenziale dell'impresa, che viene diversamente realizzato nei vari tipi. L'impresa di capitali socialmente responsabile e l'impresa sociale sono due di questi tipi (specie) compatibili con la costituzione (genere).

Qui va fatta attenzione alla distinzione tra fatti e valori; l'impresa socialmente responsabile è un *genus normativo* d'impresa che realizza il bilanciamento equo tra i suoi stakeholder. Stiamo perciò parlando di una categoria normativa entro cui ricadono, in base alla valutazione, molte imprese *ma non tutte* (non quelle irresponsabili, come quelle che perseguono in modo assoluto lo *shareholder value*, non le cattive cooperative sociali che mettono il vantaggio degli operatori prima dell'interesse dei beneficiari). Le specie istituzionali sono sottoinsiemi del *genus* distinti in base a tipologie proprietarie e di governance basate su criteri di efficienza, ma che realizzano non di meno la responsabilità sociale. Così si può vedere la specificità istituzionale di ciascuna forma di impresa. Ciò che è generico nella responsabilità sociale dell'impresa commerciale è l'approccio multi-stakeholder alla funzione obbiettivo, alla governance e alla gestione strategica, basato sull'idea del contratto sociale equo tra gli stakeholder. Ciò che è specifico – presupponendo un modello di governo che protegge l'interesse dello shareholder controllante – è la declinazione dei doveri fiduciari estesi e delle forme d'informazione, consultazione, sorveglianza e partecipazione che *permettono agli stakeholder non controllanti* di verificare l'adempimento dei principi di equa cooperazione impliciti nel contratto sociale costituzionale.

Invece, cosa è generico e cosa specifico nella responsabilità sociale dell'impresa sociale? Nell'impresa sociale, la responsabilità sociale è costituita nondimeno da un bilanciamento equo tra vari stakeholder, ma vi è una *differenza specifica* legata alla natura dei beni offerti, cioè a caratteristiche che fanno sì che tali beni non possano normalmente esser offerti efficientemente attraverso scambi di mercato da imprese in cui uno stakeholder legittimamente si appropria dell'utile. Qui oltre che i beni caratterizzati da forte asimmetria informativa (*credence goods*) o incompletezza contrattuale, vanno citati i *beni comuni*, cioè quei beni il cui consumo è rivale ma che la società e la "moralità comune" intendono come *non escludibili* (come l'acqua, ove la non escludibilità discende dall'idea di cittadinanza, non dalla tecnologia), e inoltre i beni di welfare che non sono escludibili in quanto nel contratto sociale generale sono caratterizzabili come *beni sociali primari* (Rawls) (cioè i mezzi fondamentali per sviluppare qualsiasi piano di vita), o come *base di funzionamenti fondamentali* (Sen).

Questa lista introduce la seconda specificità istituzionale della responsabilità sociale dell'impresa sociale, che ha a che fare con il criterio di bilanciamento e la nozione di equità dovuta alla natura dei *beni di welfare*. Essi hanno rilevanza *costituzionale* in quanto primario oggetto del contratto sociale generale e richiedono quindi la soddisfazione di un *criterio di priorità*. Prima di tutto la produzione e distribuzione dei beni deve essere *equa rispetto ai bisogni*, e solo dopo può essere preso in considerazione l'equo bilanciamento tra gli stakeholder che contribuiscono alla produzione del bene e del servizio, garantendo loro benefici proporzionali al contributo dato.

Per questo la responsabilità sociale esclude ad esempio che le pretese di medici (o delle industrie farmaceutiche fornitrici) vengano prima delle pretese di salute dei cittadini, specialmente di quelli più fragili, e per questo si esclude che il contratto sociale dell'impresa sociale in sanità possa riflettere il maggior potere negoziale dei medici rispetto a quello dei malati, e piuttosto debba esser visto come deliberazione imparziale in cui ogni pretesa in base al contributo non può essere giustificata a detrimento (o con un trade-off) dei bisogni sanitari dei pazienti. Da questa idea di ordinamento tra pretese da bilanciare segue abbastanza naturalmente che un'impresa sociale sanitaria debba soggiacere al vincolo sulla distribuzione degli utili (sfruttando l'intuizione di Hansmann in una prospettiva di garanzia dell'equità piuttosto che della sola efficienza).

Impresa Sociale. Anche a partire dall'ottica prima discussa, è forse il caso di notare che oggi a livello europeo siano utilizzate spesso categorie come quelle dell'economia sociale o dell'economia sociale e solidale, che appaiono più ampie e inclusive rispetto all'impresa sociale. Quali differenze vi sono tra questi concetti? È comunque utile continuare a utilizzare il più delimitato concetto di impresa sociale? Perché?

Borzaga: Oltre che in letteratura, anche nel recente documento della Commissione Europea il termine economia sociale ha confini ben definiti anche dal punto di vista delle forme giuridiche: associazioni, mutue, cooperative e imprese sociali comunque costituite, cioè anche usando la forma dell'impresa di capitali, ma con i vincoli tipici dell'impresa sociale. Aggiungendo il concetto di solidale (cosa che fa l'ILO, ma non la Commissione) si vanno a ricomprendere anche le attività informali e di sopravvivenza diffuse nei paesi poveri. È un modo diverso, più "in positivo" rispetto a non profit e terzo settore, di indicare tutte le realtà più o meno orientate in senso produttivo (anche le organizzazioni di volontariato spesso producono servizi), che non hanno come obiettivo il profitto, ma il servizio ai soci o alla comunità o ai soggetti fragili. Ciò che invece ha creato confusione specie a livello internazionale è utilizzare l'aggettivo "sociale" per individuare solo attività rivolte alle fasce marginali, mentre quando esso viene associato a economia serve a individuare tutte le imprese, incluse le grandi cooperative agricole e le banche di credito cooperativo, che perseguono obiettivi diversi dal profitto. L'impresa sociale si colloca quindi a tutti gli effetti dentro l'economia sociale, senza per questo perdere la sua distintività. Perché il fatto che abbia quella che sopra ho definito come "funzione distributiva" la differenzia dalle altre forme dell'economia sociale che hanno invece natura mutualistica. E proprio per questo è importante continuare ad usarlo, perché in questo modo si chiarisce che è una impresa con obiettivi e funzioni diverse non solo dalle imprese a scopo di lucro, ma anche da tutte le altre imprese dell'economia sociale. È un membro autosufficiente della famiglia più ampia. Serve invece soprattutto evitare di usare un termine per l'altro, errore purtroppo ancora molto diffuso sia nel dibattito che nelle istituzioni.

Sacconi: Da ciò che è detto in precedenza, segue che sarebbe un errore rinunciare all'uso di un termine che denota una specifica forma istituzionale di impresa. Quei termini, come economia sociale o solidale hanno significati ambigui, ma questo non è un problema. Con essi si cerca di riferirsi all'insieme delle forme in cui si manifesta all'emergere di quello che per me è un unico paradigma o genere normativo, ovvero l'impresa socialmente responsabile avente molteplici specificazioni.

Si tratta ovviamente di un fenomeno ampio, di cui giustamente di cerca di identificare i tratti comuni. Ma, come ho affermato, le specie hanno la loro importanza poiché, anche muovendosi all'interno dell'insieme delle imprese socialmente responsabili, che condividono l'idea di equo bilanciamento tra stakeholder e di accordo multi-stakeholder costitutivo, sarebbe sbagliato chiedere all'impresa che procura beni di welfare, cioè beni sociali primari, funzionamenti fondamentali, o beni comuni, di soddisfare le richieste normative adatte a un'impresa che opera in un settore industriale come l'*automotive* e che ammette tra gli interessi legittimamente posti in bilanciamento l'equa remunerazione del capitale investito sotto forma di utile. Non c'è motivo che la legge affidi, sia pure entro il paradigma della responsabilità sociale, la produzione di beni e servizi che hanno significati e che richiedono criteri di bilanciamento particolarmente esigenti a persone giuridiche che non devono soddisfare tali criteri negli ambiti della loro normale attività.

Visto che parliamo del livello europeo, uno dei fatti più rilevanti recenti è la proposta da parte del Parlamento e della Commissione di una direttiva sulla *due diligence* in materia di diritti umani e di rispetto dell'ambiente che si è deciso rivolgere a tutte le imprese europee e non europee quotate in borsa e aventi certi requisiti dimensionali. Tale proposta di direttiva contiene anche alcune formulazioni dei doveri degli amministratori che vanno nel senso da me auspicato dell'estensione dei doveri fiduciari a tutti gli stakeholder essenziali dell'impresa, poiché richiedono di intendere tali doveri come rivolti non solo agli interessi degli shareholder ma alla sostenibilità sociale e ambientale nel lungo periodo, e quindi agli stakeholder ad essa interessati. Anche questo elemento può essere visto come parte del medesimo fenomeno da me descritto: l'emergenza del genere di impresa socialmente

responsabile dal campo di battaglia su modelli alternativi di *corporate governance*. E infatti sono stati valutati vari mezzi per introdurre questo ampliamento, tra cui la mera persuasione da parte delle istituzioni europee, oppure un più significativo impiego della *soft law*, ma alla fine si è ritenuto di puntare su norme obbligatorie che lo richiedano a tutte le imprese di una certa dimensione.

Ipotizziamo adesso di avere un'ampia categoria di tali imprese, di cui sia accertata l'applicazione adeguata delle regole di *due diligence* e che abbiano introdotto la nuova definizione di doveri degli amministratori nei propri statuti. Dobbiamo dedurne che avremmo identificato una classe di imprese sociali? A un'impresa di capitali che non viola diritti umani, usa tecnologie non energivore e che impiega fonti di energia rinnovabili, e al contempo ha una definizione dei doveri degli amministratori che legittima la presa in considerazione – come aventi valore a sé – degli interessi di altri stakeholder oltre gli azionisti, dovrebbe esser delegato per ciò stesso di occuparsi di salute pubblica o istruzione universitaria? Dovrebbe essergli affidata l'amministrazione delle risorse naturali comuni? Si capisce bene che rientrerebbe nella definizione di "economia sociale di mercato", ma al contempo non rientrerebbe nella specie di impresa sociale.

Numero 4/2022

FOCUS

Imprese sociali e transizione digitale

Introduzione

Nei molti mondi distopici di Philip K. Dick, che per certi versi oggi sembrano sempre più futuribili che distopici, le nuove tecnologie sono utilizzate per lo più come strumento di controllo sociale. Gli stessi Bria e Morozov¹ mettono in guardia dal loro abuso nell'ambito dei processi di sviluppo delle smart city. Le tecnologie sono fondamentali anche per la gestione del sistema di credito sociale cinese², utilizzate per alimentare un sistema che classifica la reputazione dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni³. Nei primi mesi del 2022 Wired aveva annunciato un'iniziativa simile da parte del Comune di Bologna. Di recente l'argomento è tornato d'attualità in molti comuni italiani⁴. Le visioni più critiche, preoccupate per i possibili impieghi delle nuove tecnologie a danno delle libertà individuali e dei diritti civili e sociali, fanno da contraltare a visioni spesso ottimistiche e acritiche, che attribuiscono alle nuove tecnologie poteri quasi demiurgici in grado di risolvere la maggior parte dei problemi delle imprese, degli individui e delle collettività. A voler dire la verità, queste visioni tecno-ottimiste sono maggioritarie, scordano che l'innovazione tecnologica non è la soluzione ma l'esito di processi sociali complessi⁵, dove ad innovare non sono le singole imprese ma un intero sistema di attori che interagiscono.

Il mondo dell'impresa sociale non è estraneo a questo fenomeno. Da qualche anno alcuni studiosi hanno iniziato ad occuparsi di tutto questo, chiedendosi innanzitutto quali siano gli impatti sul welfare state della transizione tecnologica in corso. A marzo del 2022 Marius Busemeyer⁶ ha pubblicato un volume che, per la prima volta, tenta di offrire una panoramica sull'impatto della digitalizzazione sul welfare. L'autore mette in evidenza come la transizione digitale non stia solo modificando i modi di operare nell'ambito del welfare, trasformando le competenze professionali richieste e sempre più necessarie, ma stia mutando anche il contenuto del lavoro sociale – favorendo l'uso di ampi volumi di dati –, le forme di offerta dei servizi – con la nascita di piattaforme per l'erogazione dei servizi – e l'oggetto delle prestazioni – dove l'acquisizione di competenze digitali è al centro di intervento orientati all'attivazione dei beneficiari.

La centralità crescente della questione tecnologica ha spinto sempre più organizzazioni a perseguire obiettivi di innovazione sociale mediante le nuove tecnologie. Per farsi velocemente un'idea di quanto ciò sia vero potrebbe bastare fare un rapido tour del sito web della competizione europea per l'innovazione sociale⁷ oppure nel sito di Nesta⁸. Nel campo dell'innovazione sociale, sempre più centrale per i processi di ristrutturazione del welfare, emerge una spinta sempre più diffusa all'adozione di soluzioni tecnologiche.

Gli effetti delle trasformazioni globali, da un lato, e la spinta dal ruolo emergente dell'innovazione sociale come pilastro delle politiche mondiali per affrontare i rischi sociali, dall'altro, stanno spingendo le imprese sociali ad un confronto sempre più serrato con le nuove tecnologie.

Tuttavia il dibattito scientifico è ancora limitato e giovane. Un dibattito che solo di recente si è reso conto del fenomeno e, per di più, la maggior parte di quel dibattito non tiene in adeguata considerazione le differenze dei diversi sistemi di welfare. A testimonianza del recente interesse, si segnala che una ricerca condotta su Scopus il 16 ottobre 2022⁹ ha evidenziato solo 45 risultati relativi alla digitalizzazione del welfare state e 19 alla digitalizzazione delle organizzazioni non profit. Solo 6 paper su 64 sono precedenti al 2018. Questi studi evidenziano i rischi connessi alla transizione digitale (Varon, Pena, 2021; Jørgensen, 2021; Andreassen et al., 2021), gli effetti sul lavoro sociale (Pors, Schou, 2021; Aasback, 2022; Andretta, Borrelli, 2022; Micinski, Jones, 2022) e la limitata capacità delle organizzazioni non profit di adottare strategie digitali evolute (Farzan, Lopez, 2018; Foronda Robles et al., 2021)¹⁰.

In questo dibattito manca ancora una riflessione articolata su come i diversi sistemi di welfare influenzano la transizione digitale. Infatti, un numero considerevole di testi si basa su dati empirici relativi ai Paesi dell'Europa del Nord, dove il welfare state è più robusto ed evoluto, non esiste una specifica attenzione al rapporto tra regime di welfare e digitalizzazione. Come accade spesso negli studi sul welfare state, i welfare più deboli e frammentati sono scarsamente considerati. La nostra idea, invece, è che studiare l'impatto delle trasformazioni globali del welfare state nei sistemi più frammentati e meno finanziati, com'è quello italiano, ci potrebbe aiutare a ridurre

l'effetto normativo di trasformazioni che incorporano idee e valori che nascono in altri welfare state. Inoltre, osservare queste trasformazioni dalla prospettiva delle organizzazioni – cioè le condizioni di adozione e di impiego da parte delle imprese che partecipano alla produzione del welfare state – potrebbe aiutare a comprendere come si sta configurando il campo organizzativo del welfare in relazione alle caratteristiche del sistema.

Cosa avviene all'interno delle organizzazioni? Più precisamente: in quali modi questi processi influenzano il lavoro nelle organizzazioni? Di fronte a quali sfide cognitive e professionali sono posti i lavoratori e le lavoratrici delle imprese sociali?

Per iniziare a rispondere a queste domande, questo numero di *Impresa Sociale* propone un focus sul tema *Imprese sociali e transizione digitale*, con quattro contributi molto diversi tra loro, ma che collettivamente possono fornire un primo contributo alla descrizione del campo organizzativo in cui le imprese sociali stanno affrontando i processi di transizione tecnologica in corso. I primi due paper guardano ciò che sta avvenendo all'interno delle imprese sociali. Un primo contributo – proposto da Cavotta, Grassi e Toschi – riflette sui limiti e le opportunità connesse all'utilizzo crescente di nuove tecnologie da parte di imprenditori/trici e innovatori/trici sociali. Nel fare ciò, si evidenziano alcuni problemi che ostacolano i processi di adozione in corso. In primo luogo, il difficile connubio tra gli ingenti investimenti di cui le tecnologie necessitano e la necessità di rendere accessibili per i beneficiari le soluzioni sviluppate. In secondo luogo, la difficoltà nel reperire nel campo del welfare figure professionali con le competenze necessarie a sostenere la transizione tecnologica. Un secondo contributo – proposto da Landoni, D'Alessandro e Marocchi – presenta i risultati di una ricerca condotta nell'ambito del progetto europeo B-Wise¹¹, che tra le altre cose ha indagato anche la diffusione delle tecnologie nelle imprese sociali di inserimento lavorativo (WISEs). Dal paper emerge in modo molto chiaro che indagare il rapporto tra WISEs e tecnologie richiede di approcciarsi al tema con la consapevolezza che le WISEs sono molto diverse tra loro e che le tecnologie non sono un elemento unitario, ma vanno analizzate in modo articolato. Imprese diverse e attive in sistemi di welfare diversi tendono ad adottare differenti approcci alle risorse tecnologiche. I due paper successivi guardano invece al rapporto tra le imprese sociali e alcuni ambienti che si potrebbero rilevare chiave per supportarle nella transizione tecnologica. Marciano presenta e analizza criticamente il progetto torinese I3S, Innovazione Digitale per il Terzo Settore, promosso nel 2021 da Fondazione Wireless, Torino Social Impact e Camera di Commercio di Torino, in collaborazione con le associazioni di categoria del terzo settore. L'articolo ricostruisce la governance del progetto e, attraverso interviste ai partecipanti e ad osservatori privilegiati, descrive le pratiche messe in campo, il punto di vista delle imprese sociali coinvolte rispetto alle innovazioni co-progettate, e approfondisce limiti e opportunità dei primi risultati. Il quarto e ultimo articolo – proposto da Scapolan, Leone, Rodighero e Montanari – presenta gli spazi di coworking a forte vocazione sociale come un'opportunità per le imprese sociali di avere accesso e acquisire competenze digitali funzionali a sostenerle nella transizione tecnologica.

Questi quattro contributi, nel complesso, rappresentano un primo tentativo di sostenere la comprensione di un fenomeno che si sta affermando in modo molto ampio e a grande velocità. Come tali, non ambiscono alla definizione complessiva della questione, ma ad aprire alcuni filoni di riflessione potenzialmente utili per il dibattito e le pratiche organizzative.

Maurizio Busacca, *Università Ca' Foscari Venezia*

DOI: 10.7425/IS.2022.04.02

1 Bria F., Morozov E. (2018), *Ripensare la smart city*, Codici Edizioni, Torino.

2 Parangeli D. (2017), *La Cina darà un punteggio social ai suoi cittadini dal 2020*, Wired, 25 ottobre. <https://www.wired.it/internet/web/2017/10/25/cina-punteggio-social-ai-cittadini-2020/>

3 https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Credit_System

4 Signorelli A.D. (2022), *Vite a punti: il credito sociale tenta anche i Comuni italiani*, Wired, 13 ottobre. <https://www.wired.it/article/credito-sociale-italia-comuni/>

5 Trigliola C. (2007), *La costruzione sociale dell'innovazione. Economia, società e territorio*, Firenze University Press.

6 Busemeyer M.R., Kemmerling A., Van Kersbergen K., Marx P. (2022), *Digitalization and the Welfare State*, Oxford University Press.

7 https://eic.ec.europa.eu/eic-funding-opportunities/eic-prizes/european-social-innovation-competition_en

8 <https://challengeworks.org/about-challenge-prizes/new-prize-ideas/>

9 Search for: 1) (TITLE-ABS-KEY (digitalization) AND TITLE-ABS-KEY (welfare AND state)) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , "SOC")) - (45 document results); 2) (TITLE-ABS-KEY (digitalisation) AND TITLE-ABS-KEY (non AND profit)) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , "SOC")) - (19 documents results).

10 Aasback A.W. (2022), "Platform social work - a case study of a digital activity plan in the Norwegian Welfare and Labor Administration", *Nordic Social Work Research*, 12(3), pp. 350-363 | Andreassen R., Kaun A., Nikunen K. (2021), "Fostering the data welfare state: A Nordic perspective on datafication", *Nordicom Review*, 42(2) | Andretta S., Borrelli L.M. (2022), "Digital Practices of Negotiation: Social Workers at the Intersection of Migration and Social Policies in Switzerland and Belgium", *Journal of Social Policy*, pp. 1-19 | Foronda-Robles C., Galindo-Pérez-de-Azpillaga L. (2021), "Territorial intelligence in rural areas: The digitization of non-profit associations through social media", *Technology in Society*, 64 | Jørgensen R.F. (2021), "Data and rights in the digital welfare state: the case of Denmark", *Information Communication and Society*, pp. 1-16 | Micinski N.R., Jones W. (2022), "Digitization Without Digital Evidence: Technology and Sweden's Asylum System", *Journal of Refugee Studies*, 35(2), pp. 1011-1029 | Pors A., Schou J. (2021), "Street-level morality at the digital frontlines: An ethnographic study of moral mediation in welfare work", *Administrative Theory and Praxis*, 43(2), pp. 154-171 | Varon J., Peña P. (2021), "Artificial intelligence and consent: a feminist anti-colonial critique", *Internet Policy Review*, 10(4), pp. 1-25.

11 <https://www.bwiseproject.eu/it/news/prima-attivita-di-b-wise-mappatura-delle-wise-in-europa>

Uso delle tecnologie digitali da parte degli imprenditori e innovatori sociali: potenzialità e limiti

Valeria Cavotta, *Libera Università di Bolzano*

Eleonora Grassi, *Università di Bologna*

Laura Toschi, *Università di Bologna*

Abstract

Lo scopo di questo saggio è di discutere le ricerche recenti sull'uso delle tecnologie digitali da parte di imprenditori e innovatori sociali, analizzandone limiti e potenzialità, e di offrire spunti di ricerca futura. In particolare, abbiamo distinto due tipi di utilizzo delle tecnologie digitali da parte di imprenditori e innovatori sociali. In primo luogo, si discute l'uso delle tecnologie digitali come strumenti per creare impatto sociale in tre aree specifiche relative all'inclusione sociale ed economica, salute e benessere, e impegno civico. Si prosegue poi discutendo l'uso delle tecnologie digitali come strumenti per migliorare ed efficientare le operazioni, per esempio nell'ambito del reperimento delle risorse e in tema di accountability. Infine, si indicano spunti di ricerca futura che si ritiene rilevanti al fine di avanzare la conoscenza sulle potenzialità e limiti delle tecnologie negli ambiti della imprenditorialità e innovazione sociale.

Keywords: imprenditorialità sociale, innovazione sociale, tecnologie digitali

DOI: 10.7425/IS.2022.04.03

Introduzione

Nell'ambito dell'imprenditorialità e dell'innovazione c'è ampio consenso che le tecnologie digitali stiano radicalmente cambiando non solo il modo in cui beni e servizi vengono ideati, ma anche il modo in cui le organizzazioni elaborano strategie, processi decisionali ed operativi, nonché il modo in cui costruiscono e mantengono relazioni con i consumatori e con altri stakeholder rilevanti (Aquilani et al., 2020; Battisti, 2019; Bharadway et al., 2013; Bresciani et al., 2021; Cautela et al., 2014; Dagnino, Resciniti, 2021; Elgammal et al., 2020; Majchrzak et al., 2016).

Per tecnologie digitali si intendono le combinazioni di tecnologie di informazione, computazione, comunicazione e connettività (Bharadway et al., 2013), come le blockchain, l'intelligenza artificiale, il machine learning, i sensori, i droni, i satelliti, le applicazioni e le tecnologie presenti negli smartphones, le stampanti 3D, le piattaforme digitali, e i sistemi di analisi dei cosiddetti "big data". In altri termini, per tecnologie digitali si intendono quelle tecnologie che creano, usano, trasmettono o forniscono dati elettronici (George et al., 2021).

Nell'ambito dell'imprenditorialità e dell'innovazione sociale, lo studio di come le tecnologie (non solo quelle digitali) vengono utilizzate, e con quali implicazioni, è in crescita (Grassi, Toschi, 2021). Ai fini di questo saggio, si prende in esame la letteratura manageriale che ha studiato le potenzialità e i limiti delle tecnologie digitali per la mitigazione dei problemi sociali (George et al., 2021; Scheidgen et al., 2021), utilizzate dagli imprenditori e innovatori sociali. In generale, l'entusiasmo per il ruolo che le tecnologie digitali possano svolgere

nella mitigazione dei problemi sociali è evidente anche tra i policy maker, come testimonia il numero crescente di iniziative a riguardo (Bonina et al., 2021; Gagliardi et al., 2020; Misuraca, Pasi, 2019). Oltre a ridurre le distanze, il potenziale delle tecnologie digitali e dei dati da esse ricavati può aiutare a prendere decisioni più consapevoli in merito all'allocazione delle risorse, influenzare il design e l'implementazione di programmi e strategie tra i vari stakeholder (Odeh, Ashkey, 2020), e condividere informazioni sui risultati e opportunità che possono attrarre potenziali sostenitori (Day, 2020).

In aggiunta alle potenzialità, i ricercatori hanno tuttavia anche sollecitato una riflessione sui limiti delle tecnologie digitali nella mitigazione dei problemi sociali. Tracey e Stott (2017) si chiedono fino a che punto le tecnologie digitali possano sostituire le interazioni in persona o se le tecnologie digitali possano rappresentare un semplice complemento. Le interazioni di persona sono considerate molto rilevanti per la costruzione di capitale sociale, caposaldo delle attività volte a mitigare i problemi sociali, e quindi hanno sempre rappresentato un tratto distintivo delle attività degli imprenditori sociali. Altri ricercatori, pur condividendo l'entusiasmo per il ruolo che le tecnologie digitali possano avere nella mitigazione dei problemi sociali, hanno sottolineato che l'impatto sociale richiede una convergenza di iniziative che coinvolgono vari aspetti, oltre a quello tecnologico, come la fiducia in chi promuove la soluzione tecnologica, e che è compito dei ricercatori identificare le risorse complementari e le specifiche configurazioni associate ad iniziative tecnologiche di successo (Majchrzak et al., 2016). Inoltre, l'uso improprio delle tecnologie può scoraggiare la partecipazione di soggetti marginalizzati o con bassa istruzione, finendo quindi per ri-

proporre le stesse barriere che si vorrebbe abbattere. Odeh e Ashley (2020) raccomandano di non perdere di vista la ragione dell'utilizzo delle tecnologie digitali, il problema sociale che si sta tentando di risolvere attraverso il loro impiego, e di cosa abbiano bisogno non solo i beneficiari ma anche lo staff di un'organizzazione. Per i ricercatori diventa quindi essenziale non disgiungere una teorizzazione delle caratteristiche delle tecnologie digitali dalle caratteristiche che permeano i problemi sociali. Analogamente, è importante considerare le tecnologie digitali non solo come al servizio delle strategie di un'organizzazione ma come fattori che influenzano attivamente queste ultime (Bharadway et al., 2013).

Lo scopo di questo saggio è di discutere la ricerca sull'uso delle tecnologie digitali da parte degli imprenditori e innovatori sociali e di offrire spunti di ricerca futura. In particolare, nel paragrafo successivo si distinguono due tipi di utilizzo delle tecnologie digitali da parte degli imprenditori e innovatori sociali: l'uso delle tecnologie digitali come strumenti per (i) creare impatto sociale e per (ii) migliorare ed efficientare le operazioni. Nel primo caso, si revisioneranno i casi in cui la fornitura di beni e servizi sociali che sfruttano le tecnologie digitali crea impatto in tre aree specifiche: inclusione sociale ed economica, salute e benessere, e impegno civico. Nel secondo caso, si revisioneranno articoli che discutono l'uso delle tecnologie digitali da parte delle imprese sociali per aumentare le risorse ad esempio attraverso il crowdfunding, migliorare la propria capacità di risposta ai bisogni, e quindi migliorare le soluzioni proposte ad esempio attraverso la co-creazione dei beni e servizi, e il miglioramento dell'accountability verso i beneficiari. Le tecnologie digitali in questo caso operano come strumenti di supporto alle operazioni esistenti e spesso riguardano la digitalizzazione di operazioni di back-office che aumentino l'efficienza e l'efficiacia operativa (Gagliardi et al., 2020).

Infine, il saggio conclude con una riflessione su temi e domande di ricerca che meritano particolare attenzione. Un primo aspetto adotta una logica esterna all'impresa e riguarda la definizione di linee di supporto per lo sviluppo di imprese sociali che basano il proprio operato su tali tecnologie, per permettere loro di essere attrattive a potenziali investitori e quindi riuscire a coprire gli ingenti investimenti necessari. Spostandoci su una dimensione interna all'organizzazione, l'identificazione di quali competenze siano necessarie per riuscire a creare impatto sociale tramite lo sfruttamento di tali tecnologie gioca un ruolo rilevante che necessita un approfondimento futuro. Un terzo elemento è legato ai potenziali rischi insiti nell'uso delle tecnologie da parte delle imprese sociali, che potrebbero nascere qualora tali tecnologie venissero usate non più come strumento a supporto dell'obiettivo sociale ma come fine ultimo, ponendo in una posizione marginale l'importanza del singolo e dell'interazione fra individui.

— Tecnologia come strumento per creare impatto sociale

Negli ultimi decenni, lo sviluppo e l'utilizzo di nuove tecnologie digitali ha avuto un impatto radicale su molti aspetti della nostra quotidianità, modificando, e in alcuni casi, stravolgen-

do interi settori sociali ed economici. Allo stesso modo, l'utilizzo di queste tecnologie può cambiare – e in alcuni casi l'ha già fatto – il modo in cui molti dei problemi sociali oggi più pressanti vengono affrontati, offrendo risposte più veloci, accessibili ed inclusive. Questo è possibile grazie al potenziale offerto dalle tecnologie digitali in termini di utilizzo più efficiente ed efficace delle risorse e di raggiungimento e mobilitazione di un'ampia platea di persone, aspetti che consentono di “amplificare l'impatto sociale di un progetto o [...] personalizzare un prodotto o servizio sulla base delle necessità di particolari tipi di utenza” (Battistoni, 2016). Di conseguenza, le imprese che hanno come obiettivo il conseguimento di un impatto sociale positivo hanno a propria disposizione un'ampia gamma di strumenti digitali, che possono diventare parte integrante delle loro attività. Che si tratti di ideare e sviluppare tecnologie *ad hoc* per il bisogno sociale a cui si vuole rispondere o di utilizzare tecnologie digitali già esistenti ma orientandole all'impatto sociale, le imprese sociali che operano in questo ambito costituiscono un vero e proprio settore a sé e in letteratura vengono identificate come “Technology Social Ventures” (Desa, Kotha, 2005; Ismail et al., 2012).

Il numero di queste imprese è in crescita in tutto il mondo, così come l'attenzione che stanno ricevendo dal mondo accademico e non, grazie al loro potenziale in termini di innovazione e impatto sociale (Grassi, Toschi, 2021). Questo perché, come teorizzato da George e colleghi (2021), le tecnologie digitali possono avere un ruolo trainante nel superare alcuni dei problemi più dirimenti in ambito di imprenditorialità e innovazione sociale, come ad esempio conoscere i reali costi sociali ed ambientali delle diverse scelte di consumo, valutare e comunicare in modo efficace l'impatto sociale – che non può essere pienamente riflesso in misurazioni considerate oggettive –, raggiungere persone in luoghi remoti. Rispetto a quest'ultimo problema, ad esempio, le tecnologie digitali hanno la potenzialità di consentire azioni coordinate tra attori diversi in luoghi disparati (anche in paesi in via di sviluppo) e la replicabilità dell'impatto sociale a costi molto bassi (George et al., 2021). Ne è un esempio l'azienda *Olam* di Singapore, che riesce a formulare valutazioni del cacao in tempo reale attraverso la dotazione di smartphone a piccoli produttori di cacao, eliminando così il costo degli intermediari e aumentando gli introiti dei piccoli coltivatori (George et al., 2021). Le tecnologie digitali stanno consentendo dunque di raggiungere persone in luoghi remoti e fornire loro servizi in aree quali l'istruzione, la sanità, l'inclusione lavorativa, e di poter raccogliere fondi da platee sempre più disperse, per esempio attraverso il crowdfunding (Gagliardi et al., 2020).

Il raggiungimento di persone marginalizzate e con pochi mezzi non è tuttavia un problema esclusivo dei paesi in via di sviluppo. Come ben sappiamo, le tecnologie digitali sono state cruciali durante il distanziamento sociale causato dal Covid-19, e hanno consentito ad imprenditori e innovatori sociali di fornire servizi sociali a persone a rischio, attraverso due modalità che Scheidgen e colleghi (2021) chiamano “digital brokering” e “digitized services”. Mentre il processo di digital brokering ha consentito l'interazione tra attori che prima non avevano necessità di interagire, per esempio allineando la domanda di lavoro da parte di chi lo aveva perso a causa del distanziamento sociale con l'offerta di lavoro da parte di chi ha avuto bisogno di aumentare il personale, i “digitized services” hanno permesso di mantenere interazioni

personali preesistenti, per esempio consentendo ai pazienti ospedalizzati o in case di riposo di vedere e parlare con i propri familiari.

In questa sezione riporteremo alcuni esempi di imprese sociali che hanno fatto uso delle tecnologie digitali, focalizzandoci sull'utilizzo di strumenti digitali per l'erogazione di beni o servizi. Gli esempi saranno suddivisi in tre ambiti, identificati da Stephan et al. (2016) come i settori principali in cui operano le imprese che si pongono obiettivi di impatto sociale: (i) inclusione economica e sociale, (ii) salute e benessere e (iii) impegno civico.

Inclusione economica e sociale

Imprese che operano nell'ambito dell'inclusione economica e sociale si pongono obiettivi di impatto quali l'emancipazione di soggetti svantaggiati, la riqualificazione di aree degradate o la diminuzione dei casi di violenza (Stephan et al., 2016). In relazione alle tecnologie digitali, il loro utilizzo mira, ad esempio, a ridurre il così detto *divario digitale* (o *digital divide*), ovvero il divario esistente tra chi ha e chi non ha un accesso adeguato a internet. In una società sempre più digitalizzata, infatti, l'impossibilità di connettersi e di utilizzare internet risulta essere un fattore di esclusione importante, esacerbando così l'emarginazione delle fasce di popolazione che non riescono ad accederne ai benefici. Ne abbiamo avuto contezza durante il periodo di isolamento dettato dal Covid-19, quando è emerso che un terzo delle famiglie in Italia non ha un computer o un tablet, dando poche alternative agli studenti in età scolare (La Repubblica, 2020). Tale disparità può essere dovuta a diversi fattori, come la possibilità di avere un computer e una connessione disponibili, il livello di educazione e di competenze in ambito IT o la qualità delle infrastrutture (Huang, Cox, 2016).

Come dimostrano diversi studi, la riduzione di questo divario può portare diversi benefici in termini di inclusione. È questo, per esempio, il caso di un'impresa sociale australiana analizzata da Darcy et al. (2019), impegnata nel facilitare l'accesso alle tecnologie digitali per le persone con disabilità, un segmento di mercato normalmente non considerato dalle aziende a causa delle barriere cognitive o fisiche nell'utilizzo dei prodotti. Agendo su due livelli, ovvero sia fornendo le tecnologie (i telefoni cellulari) che il supporto necessario al loro utilizzo, l'impresa è riuscita ad ottenere un impatto positivo sulla vita degli utenti, in particolare un aumento della partecipazione sociale e dell'autonomia individuale. Allo stesso modo, il progetto *e-ACE* è nato con l'obiettivo di ridurre il digital divide dei residenti di alcune case popolari a Melbourne, destinate a lavoratori a basso reddito e alle loro famiglie (Hopkins, 2007). Anche in questo caso, il progetto prevedeva non solo di fornire computer agli utenti, ma anche il training necessario per poterli utilizzare. Come risultato, l'uso di internet ha permesso agli utenti di avere accesso a una serie di conoscenze in ambito di salute, educazione, ricerca di lavoro, informazione e divertimento che hanno permesso ai beneficiari del progetto di aumentare i propri livelli di connessione e inclusione sociale e di benessere più in generale.

Un altro strumento utile in questo settore sociale è quello delle piattaforme digitali. Tradizionalmente utilizzate per

connettere domanda e offerta in modo più veloce ed efficiente, le piattaforme digitali possono diventare strumento di inclusione sociale grazie alla loro capacità di connessione e scambio di informazioni. Ne è un esempio il caso osservato da Mccloughlin et al. (2019) di un'impresa sociale australiana, che ha sviluppato quella che gli autori definiscono il "*TripAdvisor della disabilità*", ovvero una piattaforma digitale per recensire e valutare i servizi per le persone con disabilità. L'utilizzo di questa piattaforma ha permesso ai propri utenti non solo di avere accesso a informazioni accurate e affidabili sui servizi alla persona in modo più semplice, ma anche di fornire informazioni su come questi servizi possano essere migliorati. In questo modo, gli utenti hanno aumentato la loro possibilità di prendere scelte informate, mentre gli erogatori sono stati incentivati a migliorare la propria offerta di servizi, differenziarsi dalla concorrenza e cercare connessioni dirette con i clienti. Nell'ambito delle disabilità, tra le imprese sociali pioniere rientra, inoltre, *Benetech*, con sede nella Silicon Valley, la quale fornisce testi online adattati alla vista di persone con disabilità visive. A tal fine, *Benetech* ha un approccio "lean" (ovvero snello) (Blank, 2013), fortemente orientato al cliente e collabora con vari partners per assicurare un prezzo accessibile per tutti.

Come emerge da questi studi, un aspetto fondamentale dell'inclusione di persone svantaggiate tramite il digitale riguarda non solo il fornire gli strumenti tecnologici adeguati, come dispositivi digitali o applicazioni e piattaforme, ma anche il supporto e il training necessari a poter fare uso di queste tecnologie in modo autonomo e consapevole. Solo così, infatti, è possibile concretizzare a pieno i vantaggi e i benefici offerti dalle tecnologie digitali. Ne consegue che un divario digitale sia strettamente connesso ad un divario di conoscenza, sia perché non avere accesso ad internet limita l'accesso ad informazioni e servizi rilevanti, ma anche perché l'uso delle tecnologie digitali presuppone delle conoscenze su come farne uso.

Salute e benessere

Imprese sociali che operano nell'ambito della salute e del benessere possono avere come obiettivo il miglioramento della prevenzione e la riduzione dei comportamenti a rischio per la salute o il miglioramento dell'accesso alle cure (Stephan et al., 2016).

In questi termini, le tecnologie digitali possono rivelarsi molto utili ad attenuare le barriere all'accesso e alla fruibilità delle cure e delle informazioni riguardanti la salute, come per chi vive in aree rurali isolate e ha quindi accesso limitato alle cure di professionisti o a gruppi di supporto. In questo caso, un semplice strumento come quello delle comunità virtuali, ovvero gruppi di persone con interessi comuni che entrano e rimangono in contatto tramite internet, può rivelarsi particolarmente utile nella creazione di valore sociale, in particolare in ambito medico (Goh et al., 2016). Comunità virtuali costituite da pazienti di una stessa malattia rendono infatti possibile uno scambio di informazioni riguardo alla malattia e alle cure e un supporto emotivo da cui chi vive nelle aree rurali sarebbe altrimenti escluso, consentendo così di alleviare le discrepanze dovute all'isolamento. Un altro esempio di impatto sulla salute e il benessere riguarda l'erogazione di

servizi medici tramite tecnologie digitali. In questi termini, Srivastava e Shainesh (2015) sottolineano come si possa ottenere sia un miglioramento dell'accessibilità alle strutture e cure mediche, che una riduzione del costo dei servizi sanitari, come per esempio nel caso della telemedicina.

Le possibilità offerte dalle tecnologie digitali per quanto riguarda accessibilità e supporto emotivo possono, inoltre, essere sfruttate anche nell'ambito della salute mentale, come nel caso di *XenZone* (Gagliardi et al., 2020), una startup che fornisce ai propri utenti servizi come supporto psicologico digitale, counselling online e app che forniscono consigli in ambito di salute mentale, migliorando così prevenzione e diagnosi. Anche in questo caso, i vantaggi offerti dalle tecnologie riguardano principalmente la facilità di accesso per i pazienti e i minori costi associati all'erogazione del servizio.

Impegno civico

In termini di impegno civico, le tecnologie digitali possono facilitare la partecipazione alla vita sociale e politica dei cittadini, per esempio offrendo occasioni di impegnarsi come volontari o facilitando le modalità di incontro e quindi di azione collettiva (Stephan et al., 2016). È questo il caso di un'applicazione lanciata da *Humanitas AI* in Giordania per coinvolgere studenti e giovani nell'ideazione e creazione di progetti a impatto sociale (Stark, 2018). *Govright* invece è una impresa sociale fondata da un ex dipendente di Microsoft, che ha deciso di tornare in Marocco per dare ai cittadini l'opportunità di capire e contribuire allo sviluppo della legislazione, nella convinzione che la tecnologia debba giocare un ruolo nella costruzione di società più partecipate. *Visualizing Impact* combina le tecnologie digitali e il design per comunicare problemi sociali e su temi quali la censura che ha seguito le rivoluzioni in Egitto e la marginalizzazione delle prospettive delle minoranze. Attraverso le tecnologie digitali e il design, questa impresa sociale trasforma informazioni complesse in contenuti visivi efficaci ai fini della disseminazione. Un aspetto critico per imprese sociali di questo tipo è la misurazione dell'impatto che vada oltre il numero di utenti raggiunti nell'intento di formulare delle metriche che catturino aspetti di reale coinvolgimento e non solo di esposizione ai messaggi (Gabriel, Drayton, 2016).

Tecnologie per migliorare ed efficientare le operazioni delle imprese sociali

Le tecnologie digitali possono avere un impatto positivo sulle attività delle imprese sociali non solo come strumento per l'erogazione di beni e servizi, ma anche in modo indiretto, migliorandone ed efficientandone il funzionamento. In questi termini, le tecnologie digitali possono essere usate per condividere informazioni e know-how, rendere le operazioni più fluide e veloci e scalare in modi che prima sarebbero stati inimmaginabili (Cangiano et al., 2017). Un esempio di efficientamento delle operazioni è quello di *HMR Circle*, un'iniziativa nata per fornire servizi on-demand alle persone anziane, che ha sviluppato una piattaforma interna per il coordinamento dei volontari e dello staff riuscendo così a

gestire in modo efficiente un gruppo con grande varietà di profili, bisogni e disponibilità (Gagliardi et al., 2020).

Al di là di un generale efficientamento delle operazioni e della gestione delle imprese sociali, i nuovi strumenti digitali si sono rivelati particolarmente utili in due ambiti specifici: da un lato nel facilitare il coinvolgimento di diversi soggetti, e dall'altro nel rendere le proprie operazioni più trasparenti, tramite una maggiore condivisione di informazioni. Nei paragrafi che seguono esamineremo questi due aspetti nel dettaglio. In primo luogo, analizzeremo come il coinvolgimento di diversi attori grazie alle tecnologie digitali possa apportare benefici alle imprese sociali sia in termini di finanziamento (tramite pratiche di *crowdfunding*) che in termini di progettazione di prodotti e servizi (*co-creazione*). Dopodiché, approfondiremo come gli strumenti digitali possano incrementare l'*accountability* delle imprese, offrendo strumenti per migliorare la propria trasparenza e la comunicazione con gli stakeholder.

Crowdfunding e co-creazione

Tra gli esempi più citati di funzioni che sono state introdotte o migliorate dall'avvento di nuove tecnologie troviamo la raccolta fondi, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo del crowdfunding. Il crowdfunding è una pratica che consente di raccogliere fondi attraverso una proposta lanciata su internet, che può essere supportata dall'individuo tramite il versamento di una somma molto piccola. Attraverso questo strumento, gli imprenditori cercano di raccogliere finanziamenti da un pubblico vasto – una folla, dal termine inglese "crowd" – invece che da un piccolo gruppo di investitori professionisti (Belleflamme et al., 2014). Inoltre, tramite la creazione di forum online, piattaforme e altri strumenti di networking digitale diventa più semplice avviare processi di community building, di co-creazione o più in generale di coinvolgimento degli stakeholder (Gregori, Holzmann, 2020). Lo strumento delle piattaforme di crowdfunding, infatti, può essere utilizzato per scopi diversi dalla raccolta fondi. Chanda (2022) riporta che gli imprenditori sociali possono utilizzare le piattaforme di crowdfunding anche per generare idee creative e avviare collaborazioni formali e informali con altri stakeholder. Esempi di questa economia partecipata possono riguardare, ad esempio, esperti di programmazione che mettono a disposizione il proprio tempo e conoscenze per la costruzione di un sito internet, o ricercatori che aiutano aspiranti imprenditori sociali ad aumentare le chances di ottenere fondi grazie ad una ben formulata proposta di valore (per una trattazione sullo sviluppo delle piattaforme digitali e della sharing economy in Italia e nel mondo si veda Pais e Mainieri, 2015). Una piattaforma di crowdfunding nata con l'obiettivo di supportare progetti sociali è la *Spacehive*, che si è rivelata un utile strumento per coinvolgere diversi attori quali governo, comunità o investitori privati nell'identificazione, selezione, finanziamento e sviluppo di soluzioni a problemi sociali (Logue, Grimes, 2020). Attraverso queste piattaforme, dunque, si possono instaurare processi di co-creazione di un prodotto o servizio, in cui gli stessi utenti finali vengono coinvolti attivamente nelle varie fasi del processo produttivo. In questi termini, le tecnologie digitali possono facilitare la condivisione di informazioni rilevanti che consentano di identificare meglio quali siano i bisogni

sociali e creare soluzioni ad hoc o adattare prodotti e servizi alle necessità degli utenti (Grassi, Toschi, 2021; Lin et al., 2019; Mcloughlin et al., 2019). In questo modo, gli utenti contribuiscono anche ad aumentare la massa critica di dati a disposizione su un determinato problema sociale, partecipando allo sviluppo dei cosiddetti “big data” – termine con cui si fa riferimento sia alla proliferazione di dati che non potrebbero essere immagazzinati in singoli archivi digitali, che alla crescente abilità nel renderli fruibili (Desouza, Smith, 2014). Al riguardo, tuttavia, Mair e Gegenhuber (2021) ci mettono in guardia dal ritenere che l'azione collettiva e la co-creazione sostenuta dalle tecnologie digitali per sviluppare nuove soluzioni ai problemi sociali sia lo specchio di una inclusione effettiva. Infatti, l'inclusione di attori nuovi e prima marginalizzati, non previene di per sé la riproduzione di vecchi schemi di esclusione se l'utilizzo della tecnologia agevola alcuni ma non altri a partecipare. Le distorsioni derivanti dall'esclusione sociale possono poi essere esacerbate dagli algoritmi che governano l'uso delle piattaforme (Pais, 2019). In sostanza, molti ritengono che la co-creazione non porti di per sé alla creazione di un valore comune, ma che vada guidata in tal senso (Nambisan, 2016). Ciò comporta chiedersi chi partecipa in queste iniziative imprenditoriali fluide o distribuite, cosa determina la natura e la struttura della loro partecipazione e del loro contributo, e più in generale una riflessione su come le convinzioni e i comportamenti dei vari attori influenzino e vengano influenzati dalla natura collettiva del processo di co-creazione facilitato dalle tecnologie digitali (Mair, Gegenhuber, 2021).

Accountability

Con il termine *accountability* – per il quale manca un'esatta corrispondenza in italiano – si fa riferimento alla volontà, e alla richiesta, di dar conto delle attività intraprese e dei risultati raggiunti attraverso la produzione di resoconti periodici su come un'organizzazione abbia usato le risorse a disposizione, sulle sue regole, su come vengano prese le decisioni, e sui risultati ottenuti. Nel contesto delle imprese sociali, la letteratura distingue tra *accountability* verso l'alto (*upward accountability*), ovvero verso finanziatori e donatori, e *accountability* verso il basso (*downward accountability*), ovvero verso i beneficiari, che rappresentano gli stakeholder più vulnerabili ma anche quelli più rilevanti in assenza dei quali le imprese sociali non verrebbero create (Ebrahim et al., 2014; Murtaza, 2012). In tale ambito, le tecnologie digitali considerate riguardano principalmente l'utilizzo dei siti web come strumenti di divulgazione dei propri risultati (Cabedo et al., 2018; Chu, Luke, 2021; Dumont, 2013; Gálvez-Rodríguez et al., 2012; Lai, Fu, 2021; Saxton, Guo, 2011). In generale, si sostiene che le tecnologie digitali consentano una comunicazione con un vasto numero di stakeholder, fermo restando che il miglioramento dell'*accountability* di un'organizzazione risiede nella qualità dell'informazione condivisa (rilevante e priva di parzialità, ovvero, che non si preferisca enfatizzare i risultati positivi rispetto a quelli negativi). In generale, si sono discusse due caratteristiche peculiari dell'*accountability* sul web: il coinvolgimento grazie alla potenziale interattività, e l'accessibilità in qualsiasi tempo e da qualsiasi luogo (Dumont, 2013). Il primo punto è particolarmente rilevante in quanto consente di instaurare un dialogo tra l'impresa sociale e i suoi stakeholder e rende l'*accountability* di un'or-

ganizzazione un processo in continua evoluzione e (in teoria) più rispondente rispetto alle domande e alle aspettative della società in senso lato (Chu, Luke, 2021). Tuttavia, la ricerca esistente fa rilevare che l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'attivazione del dialogo sia ancora limitato e che dunque il loro uso non abbia ancora portato ad una comunicazione bidirezionale tra le imprese sociali e i vari stakeholder (Chu, Luke, 2021; Saxton, Guo, 2011). Non solo, gli studi empirici più recenti attestano che l'*accountability* verso i beneficiari, sia una delle sfide maggiori per le organizzazioni che perseguono una mission sociale, ribadendo il concetto che le tecnologie digitali consentono una maggiore partecipazione di soggetti svantaggiati solo se guidati in tal senso.

Conclusioni: spunti di ricerca futura

Come gli esempi fino a qui riportati evidenziano, le imprese sociali hanno a propria disposizione un'ampia gamma di strumenti digitali che possono sostenerle sia nell'erogazione di beni e servizi che nelle loro operazioni interne. Nonostante ciò, questo potenziale non sempre è noto e ci sono alcuni aspetti che ancora necessitano di essere chiariti e su cui la ricerca potrà aiutare a far luce.

In primo luogo, è necessario comprendere come questo settore possa essere sostenuto, in modo da favorirne lo sviluppo. Data la natura capital-intensive della tecnologia, le imprese sociali che decidono di fare uso di questi strumenti presentano in genere un più alto fabbisogno di investimenti rispetto ad altri tipi di imprese sociali. Sotto questo punto di vista, diventa quindi necessario capire quali strumenti possano risultare più utili ad attirare il capitale necessario, tenendo conto che la loro natura di imprese sociali può rendere questo processo più complicato rispetto alle tradizionali start-up. Il perseguimento di obiettivi sociali, infatti, fa sì che spesso non sia possibile addebitare agli utenti o ai clienti il prezzo pieno del prodotto/servizio, oltre che ad implicare vincoli nella distribuzione degli utili: questi elementi potrebbero scoraggiare eventuali investitori, in termini di rischio e di remunerabilità (Arena et al., 2018). Allo stesso tempo, però, la vocazione sociale potrebbe essere un punto di forza nell'attrarre l'interesse degli investitori ad impatto, che non cercano solo un ritorno in termini finanziari ma includono nelle loro valutazioni anche l'impatto sociale (Arena et al., 2018). In questi termini, diventa quindi fondamentale analizzare come diversi tipi di strumenti finanziari possano soddisfare le esigenze di questo tipo di imprese e come si possa favorire l'incontro tra domanda e offerta di capitale ad impatto.

Un secondo aspetto riguarda le competenze che imprese sociali operanti nel settore tecnologico devono essere in grado di sviluppare per fare sì che il loro potenziale venga sfruttato a pieno. Come messo in luce in precedenza, adottare strumenti tecnologici non è di per sé sufficiente a generare un maggiore impatto se non è accompagnato da uno sviluppo di conoscenze adeguato. Questo tipo di competenze risulta essere necessario sia internamente all'impresa, che deve poter investire in formazione o in personale qualificato, che esternamente, facendo sì che i beneficiari abbiano le competenze necessarie a ottenere il massimo dalle tecnologie a loro rivolte. Esaminare quali tipi di figure professionali possano essere

più adatte, così come quali percorsi di formazione possano essere implementati per una maggiore efficienza diventa quindi un ambito particolarmente rilevante su cui incentrare futuri progetti di ricerca.

Infine, crediamo che sia particolarmente importante non tralasciare le sfide e le contraddizioni che possono nascere nel momento in cui si uniscono le logiche della digitalizzazione con quelle dell'impatto sociale (Gregori, Holzmann, 2020). Molto spesso, infatti, lo sviluppo di tecnologie digitali è stato accompagnato da grande scetticismo, a causa di possibili esternalità negative sull'ambiente e sulla società. Basti pensare alle proteste nate nei confronti delle piattaforme appartenenti alla così detta "sharing economy", accusate di eludere le normative e creare profitto a discapito dei propri utenti (Acquier et al., 2017). Per questo motivo, è importante che nella creazione di strumenti digitali gli individui e la società rimangano al primo posto (Pastorelli, 2022), in modo da avere tecnologie davvero al servizio delle persone e non viceversa. È importante infatti ricordare come in molti dei settori chiave per le imprese sociali, quali ad esempio i servizi alla

persona o l'educazione, l'elemento di interazione e relazione umana sia un elemento chiave per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Diventa quindi fondamentale fare sì che l'importanza e la centralità di questi aspetti non vada persa, e che la tecnologia non sostituisca la relazione ma piuttosto la integri e la potenzi. In questo senso, può essere quindi particolarmente utile delineare quali sono le principali sfide e i maggiori rischi che l'utilizzo di strumenti tecnologici comporta quando l'obiettivo è creare impatto sociale, in modo tale da poter delineare come affrontarli.

In conclusione, quando parliamo di tecnologie per l'impresa e l'innovazione sociale ci troviamo davanti ad un settore che ha già dimostrato le proprie potenzialità in termini di scalabilità, inclusione, velocità e accessibilità dell'impatto sociale generato. Nonostante questo, si tratta di un settore relativamente nuovo, in continua evoluzione, e di cui sfide e rischi non sono ancora totalmente definiti. Il nostro auspicio è che sempre più sforzi vengano diretti a capire come questo settore possa essere supportato, in modo che possa giungere a pieno sviluppo e soddisfare il grande potenziale mostrato.

Bibliografia

- Aldrich H. (2014), "The democratization of entrepreneurship? Hackers, makerspaces, and crowdfunding", *Annual Meeting of the Academy of Management*, Philadelphia, August 2014.
- Aquilani B., Piccarozzi M., Abbate T., Codini A. (2020), "The role of open innovation and value co-creation in the challenging transition from industry 4.0 to society 5.0: Toward a theoretical framework", *Sustainability*, 12(21), p. 8943.
- Battisti S. (2019), "Digital Social Entrepreneurs as Bridges in Public-Private Partnerships", *Journal of Social Entrepreneurship*, 10(2), pp. 135-158.
- Acquier A., Daudigeos T., Pinkse J. (2017), "Promises and paradoxes of the sharing economy: An organizing framework", *Technological Forecasting and Social Change*, 125. DOI: 10.1016/j.techfore.2017.07.006
- Arena M., Bengo I., Calderini M., Chiodo V. (2018), "Unlocking finance for social tech start-ups: Is there a new opportunity space?", *Technological Forecasting and Social Change*, 127, pp. 154-165. DOI: 10.1016/j.techfore.2017.05.035
- Battistoni F. (2016), *Tecnologia e sociale: quale relazione e quale ruolo per l'impresa sociale?* <https://irisnetwork.it/2016/02/wis15-saggi-brevi-battistoni-tecnologia-sociale/>
- Cangiano S., Romano Z., Loglio M. (2017), "The growth of digital social innovation in Europe. An Open Design approach to support innovation for the societal good", *Design Journal*, 20 (suppl. 1). DOI: 10.1080/14606925.2017.1352857
- Darcy S., Yerbury H., Maxwell H. (2019), "Disability citizenship and digital capital: the case of engagement with a social enterprise telco", *Information Communication and Society*, 22(4), pp. 538-553. DOI: 10.1080/1369118X.2018.1548632
- Desa G., Kotha S. (2005), "Ownership, mission and environment: an exploratory analysis into the evolution of a technology social venture", *Social Entrepreneurship*, January, pp. 1-280. DOI: 10.1057/9780230625655
- Gabriel P., Drayton B. (2016), *Social entrepreneurship and innovation: International case studies and practice*, Kogan Page Publishers.
- Gagliardi D., Psarra F., Wintjes R., Türkeli S., Trendafil K., Giotitsas C., Francesco N. (2020), *New Technologies and Digitisation: Opportunities and Challenges for the Social Economy and Social Enterprises*, European Commission.

- Goh J.M., Gao G.G., Agarwal R. (2016), "The creation of social value: Can an online health community reduce rural-urban health disparities?", *MIS Quarterly: Management Information Systems*, 40(1). DOI: 10.25300/MISQ/2016/40.1.11
- Grassi E., Toschi L. (2021), "A Systematic Literature Review of Technology Social Ventures: State of the Art and Directions for Future Research at the Micro-, Meso- and Macro-Level", *Journal of Social Entrepreneurship*. DOI: 10.1080/19420676.2021.2004556
- Gregori P., Holzmann P. (2020), "Digital sustainable entrepreneurship: A business model perspective on embedding digital technologies for social and environmental value creation", *Journal of Cleaner Production*, 272. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.122817
- Hopkins L. (2007), "Social capital, health and electronic community in public high-rise estates: An Australian case-study", *Health Sociology Review*, 16(2), pp. 169-178. DOI: 10.5172/hesr.2007.16.2.169
- Huang S.C., Cox J.L. (2016), "Establishing a social entrepreneurial system to bridge the digital divide for the poor: a case study for Taiwan", *Universal Access in the Information Society*, 15(2), pp. 219-236. DOI: 10.1007/s10209-014-0379-7
- Ismail K., Sohel M.H., Ayuniza U.N. (2012), "Technology social venture: A new genre of social entrepreneurship?", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 40, pp. 429-434. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.03.211
- Logue D., Grimes M. (2020), "Platforms for the people: Enabling civic crowdfunding through the cultivation of institutional infrastructure", *Strategic Management Journal*. DOI: 10.1002/smj.3110
- McLoughlin I., Mcnicoll Y., Kelk A.B., Cornford J., McLoughlin I., Mcnicoll Y., Kelk A.B. (2019), "A 'Tripadvisor' for disability? Social enterprise and 'digital disruption'", *Australia*, 4462. DOI: 10.1080/1369118X.2018.1538382
- Pais I. (2019), "La sharing economy è davvero cooperativa?", *Vita e Pensiero*, pp. 55-60.
- Pais I., Mainieri M. (2015), "The sharing economy in Italy and in the world", *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, pp. 11-20. DOI: 10.1406/79306
- Pastorelli G. (2022), "L'Economia Sociale Digitale e la sfida dell'interoperabilità. Verso una prossima economia sociale?", *Impresa Sociale*, 1.2022, pp. 87-91.
- Srivastava S.C., Shainesh G. (2015), "Bridging the service divide through digitally enabled service innovations: Evidence from Indian healthcare service providers", *MIS Quarterly: Management Information Systems*, 39(1). DOI: 10.25300/MISQ/2015/39.1.11
- Stephan U., Patterson M., Kelly C., Mair J. (2016), "Organizations Driving Positive Social Change: A Review and an Integrative Framework of Change Processes", *Journal of Management*, 42(5). DOI: 10.1177/0149206316633268
- Tracey P., Stott N. (2017), "Social innovation: a window on alternative ways of organizing and innovating", *Innovation*, 19(1), pp. 51-60.
- Yoo Y., Boland R.J., Lyytinen K., Majchrzak A. (2012), "Organizing for innovation in the digitized world", *Organization Science*, 23(5), pp. 1398-1408.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo: che rapporto hanno con le tecnologie?

Federica D'Alessandro, *Politecnico di Torino*

Paolo Landoni, *Politecnico di Torino*

Gianfranco Marocchi, *Impresa Sociale*

Abstract

Questo articolo è una sintesi di un elaborato prodotto nell'ambito del progetto europeo B-WISE, finanziato dal programma comunitario Erasmus+; B-WISE mira a sviluppare una strategia europea per affrontare il fabbisogno di competenze delle imprese sociali di integrazione lavorative (WISEs), in particolare relativamente all'ambito tecnologico e digitale. Il progetto conta su supporto di 30 partner provenienti da 13 paesi europei ed è articolato in più fasi di lavoro; dopo una prima fase, guidata da Euricse, che ha delineato la fotografia delle WISEs europee, la seconda fase, guidata dal Consorzio Nazionale Idee in Rete, ha lavorato all'identificazione dei diversi tipi di WISEs e dei diversi tipi di persone che vi operano, nell'ipotesi che le azioni di rafforzamento delle competenze debbano essere elaborate tenendo conto delle tante specificità e articolazioni presenti nel continente. All'interno di questo lavoro più ampio, di cui si darà conto in successivi numeri della rivista, si sono elaborate alcune analisi sul rapporto tra le imprese sociali e le tecnologie, qui presentate in forma sintetica. Per ragioni di spazio non si sono trattati in modo esteso né gli aspetti metodologici, né le specificità nazionali, né molti altri contenuti presenti invece nel rapporto in forma completa. Tale elaborato, cui si rimanda per tutti i dettagli qui omessi e per gli altri esiti del progetto, è curato da Gianfranco Marocchi ed è in corso di pubblicazione sul sito del progetto <https://www.bwiseproject.eu/>

DOI: 10.7425/IS.2022.04.06

Introduzione

Le WISEs (Work Integration Social Enterprises), acronimo comunemente utilizzato in Europa per indicare le imprese sociali di integrazione lavorative, che in Italia nella grande maggioranza dei casi assumono la forma di cooperative sociali di tipo B, sono tra le imprese sociali maggiormente esposte alla concorrenza di mercato anche e soprattutto con una pluralità di imprese for profit e sono quindi obbligatoriamente portate a misurarsi con la necessità di conseguire una maggiore efficienza e competitività.

Che ruolo ha, in tutto ciò, l'adozione delle tecnologie? È questo uno dei temi intorno a cui si sta interrogando il progetto europeo B-WISE, alla ricerca di soluzioni per rafforzare le competenze delle imprese sociali in ambito tecnologico e digitale. Nell'ambito di tale progetto, che vede come capofila EASPD, una delle fasi, guidata dal Consorzio Nazionale Idee in Rete, una delle maggiori reti italiane di imprese sociali, ha previsto la realizzazione di un'indagine che ha coinvolto 73 WISEs in 13 Paesi europei, oltre a prevedere focus group in tutti i Paesi partner. Rispetto agli esiti complessivi del progetto, ancora in corso, si rimanda a successivi contributi; in queste pagine si intende approfondire l'aspetto specifico della relazione delle WISEs con le tecnologie.

Esiste un gap sistematico a svantaggio delle WISEs, che a causa di una cultura di impresa legata al perseguimento di obiettivi sociali, tendono a trascurare gli aspetti tecnologici

rispetto alle imprese for profit che operano negli stessi settori? O, ancora, le WISEs esprimono convinzioni radicate che le portano a rifiutare esplicitamente l'implementazione di tecnologie? O, al contrario, esse adottano tecnologie, digitali e non, in modo simile – e magari anche più intenso – rispetto alle altre imprese? È, sensato, inoltre, considerare le tecnologie come un oggetto unico o, come si vedrà, esse si compongono di un insieme di strumenti tesi tra loro diversi che vengono utilizzati per rendere più produttive un insieme articolato di funzioni?

Queste sono le domande da cui si è partiti. Circa le risposte, vanno introdotte due cautele. La prima è che i 73 studi di caso descrivono situazioni molto diverse tra loro: WISEs con decine di milioni di euro di fatturato e migliaia di lavoratori e WISEs con meno di 100 mila euro di fatturato; WISEs operanti in settori di attività diversi e con alle spalle contesti giuridici ed economici distanti l'uno dall'altro. E, per i temi di cui ci si occupa, WISEs che fanno uso intensivo di tecnologie avanzate e WISEs che deliberatamente le escludono, ritenendo che esse possano riprodurre e ampliare le disuguaglianze in termini di opportunità di occupazione per i lavoratori svantaggiati. Trarre, con queste premesse, conclusioni di ordine generale può apparire azzardato, anche considerando – e di qui la seconda cautela – che 73 studi di caso, pur richiedendo uno sforzo organizzativo non banale, intercettano una quota minima di WISEs (solo in Italia sono circa 5 mila!) senza peraltro alcuna garanzia di rappresentatività del campione indagato rispetto all'universo cui si riferisce.

I risultati non possono dunque che essere esplorativi.

Fatte queste premesse, il primo esito che si intende condividere è che interrogarsi sul rapporto tra le WISEs (con tutte le complessità e le articolazioni interne a questo universo che sono state prima accennate) e le “tecnologie” – intese come oggetto unitario – appare inadeguato. Non esistono “le tecnologie” e nemmeno “le tecnologie digitali” come entità monolitica, ma esistono una pluralità di aspetti che chiamano in causa le tecnologie, ciascuno dei quali merita di essere analizzato separatamente. In alcuni ambiti le WISEs risulteranno in linea o anche al di sopra dello standard delle imprese for profit comparabili, in altri soffriranno di gap più o meno pesanti.

Per questo motivo si è scelto di organizzare questo contributo in più capitoli sulla base degli ambiti di applicazione delle tecnologie, che verranno di seguito approfonditi: comunicazione interna; comunicazione esterna; formazione; amministrazione e contabilità; pianificazione delle risorse aziendali (ERP); gestione delle relazioni con i clienti (CRM); archiviazione di file e dati; tecnologie per prodotti/servizi e processi produttivi; e-commerce; tecnologie assistive; tecnologie emergenti (Intelligenza Artificiale / Machine Learning / Big Data). In ciascuno dei paragrafi viene brevemente descritto il tipo di applicazione tecnologica, per poi discutere i risultati degli studi di caso e individuare quindi le possibili proposte di miglioramento per le WISEs.

— Tecnologie di comunicazione interna

Di cosa si tratta

Si tratta di tecnologie digitali per facilitare la comunicazione tra i lavoratori, come l'uso di gruppi WhatsApp o altre applicazioni di messaggistica o newsletter interne. Rappresentano funzioni digitali di livello base, che generalmente non richiedono competenze specifiche o formazione dedicata e che nella maggior parte dei casi implicano competenze già diffuse tra i lavoratori. Oltre alla messaggistica istantanea, esistono applicazioni di comunicazione online, come Zoom e Microsoft Teams, che consentono ai lavoratori di incontrarsi virtualmente e lavorare in remoto. Anche tali applicazioni non richiedono particolari competenze digitali e sono quindi facili da usare.

Cosa dicono i casi

Le WISEs mostrano un'attitudine diffusa all'uso di queste tecnologie. La maggior parte di loro utilizza e-mail e app di messaggistica istantanea, in particolare WhatsApp e Viber, per diffondere avvisi e comunicazioni di servizio e organizzative all'interno dell'azienda. Questi strumenti richiedono competenze di base e sono facili da usare anche per i lavoratori svantaggiati, che di solito li utilizzano anche nella vita quotidiana. Le interazioni che si sviluppano grazie a questi strumenti sono coerenti con la cultura aziendale inclusiva che caratterizza le WISEs. La pandemia ha rappresentato una spinta significativa in questa direzione: molte WISEs hanno adottato diffusamente strumenti quali Zoom, Meet, Teams, e altri e hanno continuato a utilizzarli per le riunioni dei lavoratori anche nella fase successiva. Ciò non esclude che da parte di alcune WISEs emergano preoccupazioni di vario genere rispetto a questa evoluzione, sia dal punto di vista del possibile *digital divide* che crea ulteriore esclusione

delle persone svantaggiate, sia a livello più generale rispetto ai possibili rischi a lungo termine connessi alla società digitalizzata (“*che ne sarà del controllo delle persone da parte delle aziende tecnologiche o della privacy?*” e in generale i timori legati ai rischi di invasività delle tecnologie nella vita personale). Ma, nel complesso, la grande maggioranza delle WISEs fa un uso significativo di queste tecnologie, probabilmente anche in termini superiori alla generalità delle aziende. Ciò avviene appunto perché le WISEs sono inclini a prestare particolare attenzione a questo aspetto in quanto coerente con una cultura aziendale particolarmente orientata a creare un clima interno piacevole e coeso e a sensibilizzare tutti i membri, compresi i lavoratori svantaggiati, ai valori e alla missione delle WISEs.

Margini di miglioramento

Su questo specifico aspetto le WISEs non appaiono sistematicamente arretrate rispetto ad imprese comparabili. Più che azioni di sistema, sono da pensare azioni mirate su taluni casi, come quelli delle WISEs che utilizzano solo le e-mail (o nemmeno quelle) come mezzo di comunicazione interna; questo può richiedere un certo sforzo formativo nei confronti di operatori e lavoratori svantaggiati, evidenziando come il rafforzamento di tali competenze non sia funzionale solo all'ambito lavorativo ma ad una pluralità di contesti anche esterni all'ambiente di lavoro.

— Tecnologie per la comunicazione esterna e il marketing

Di cosa si tratta

Sono strumenti utilizzati per il marketing aziendale, per promuovere prodotti o servizi e per diffondere la mission aziendale. Le aziende creano i propri siti web o pagine sui principali social network, in cui condividere informazioni e messaggi promozionali per tenere informati i clienti e conquistarne di nuovi. Per gestire queste pagine è necessario avere competenze digitali leggermente superiori a quelle necessarie per gestire gli strumenti di comunicazione interna.

Cosa dicono i casi

La maggior parte delle WISEs intervistate ha un sito web e un canale social attivo. Il più utilizzato è Facebook, mentre c'è meno propensione ad utilizzare i canali più popolari tra i giovani di oggi, come Instagram e TikTok. Alcune aziende si impegnano anche nella creazione di contenuti multimediali, pubblicati principalmente su YouTube, per descrivere la mission aziendale e le attività svolte. Tuttavia, questi contenuti hanno un basso grado di diffusione, mostrando così alcuni limiti dei prodotti/servizi o delle strategie per la loro promozione. Va inoltre notato che generalmente l'utilizzo degli strumenti di comunicazione esterna ha principalmente uno scopo informativo, mentre più raramente è pensato come canale promozionale rispetto ai prodotti realizzati; lo stile di comunicazione varia a seconda della cultura dell'azienda, essendo a volte più orientato a presentare i prodotti e a volte dedicato a comunicare la mission delle WISEs e il valore sociale delle attività svolte. Inoltre, va segnalato che, accanto ad alcuni casi in cui vengono utilizzate strategie di comunicazione impegnative (es. WISEs presenti in alcuni programmi televisivi o sui media generalisti nazionali), in

altri casi anche gli aspetti base della comunicazione esterna appaiono approssimativi, es. siti web obsoleti che dovrebbero essere aggiornati e migliorati. A fronte dell'impegno che la comunicazione esterna richiede, le WISEs adottano strategie diverse che vedono, oltre all'impegno diretto nel realizzare i prodotti di comunicazione, anche il ricorso ad agenzie esterne o la collocazione di questa funzione su organizzazioni di secondo livello. Anche se molte WISEs appaiono oggettivamente deficitarie su questo punto, la maggior parte sembra essere consapevole dell'importanza di valorizzare il proprio prodotto e la sua valenza sociale. Dall'analisi dei casi, è possibile notare che le tecnologie di comunicazione esterna sono più diffuse nelle WISEs che operano nel settore della ristorazione, dell'accoglienza alberghiera o in quelli che hanno negozi: nelle WISEs cioè che vendono i propri prodotti direttamente al pubblico.

Suggerimenti per il miglioramento

La maggior parte delle WISEs non sembra dissimile da altre imprese di dimensioni comparabili, che condividono spesso gli stessi problemi evidenziati per le WISEs. L'aspetto principale su cui lavorare potrebbe essere – oltre ad un minimo investimento sui siti web delle WISEs in cui sono obsoleti o inesistenti – in una maggiore attenzione alle comunicazioni social, con particolare riferimento a quelli oggi più popolari, soprattutto tra i giovani. Inoltre, potrebbero investire maggiormente per favorire la diffusione dei propri contenuti, senza affidarne la visibilità solo agli algoritmi delle piattaforme.

— Tecnologie e formazione

Di cosa si tratta

In questa categoria rientrano due diversi sottotemi: 1) attività di formazione e consulenza che la WISE rivolge ai lavoratori, e in particolare a quelli svantaggiati, per aiutarli ad apprendere l'utilizzo delle tecnologie digitali e 2) l'uso della tecnologia e in particolare delle piattaforme online come strumento per svolgere attività di formazione. Per quanto riguarda il primo tema, le tecnologie come oggetto di formazione, ci si riferisce a iniziative quali corsi di formazione, sportelli di supporto o altri modi per aiutare i lavoratori a utilizzare tecnologie e strumenti digitali che impattano sulla loro vita lavorativa o quotidiana. Per quanto riguarda il secondo, ci si riferisce alle piattaforme di e-learning (es. Moodle), cioè a sistemi integrati di servizi interattivi per supportare e gestire l'apprendimento e la formazione online; attraverso tali strumenti le persone possono frequentare corsi, testare le proprie conoscenze e ricevere certificati di partecipazione. Grazie alla loro modularità, tali piattaforme digitali consentono agli utenti di personalizzare gli ambienti di apprendimento e sviluppare funzionalità aggiuntive personalizzate. Le piattaforme di e-learning consentono ai partecipanti di seguire i corsi e le altre attività formative ovunque si trovino e in qualsiasi momento.

Cosa dicono i casi

Un buon numero di WISEs presta attenzione alla formazione e alle iniziative di supporto su tecnologie e digitalizzazione rivolte ai propri lavoratori. Ciò è coerente con l'attenzione che le WISEs attribuiscono in generale alla formazione e in particolare ad abilitare i lavoratori svantaggiati, rafforzandone le competenze trasversali; per questo diverse WISEs

offrono sportelli di supporto sulle tecnologie o corsi di alfabetizzazione digitale, utili non solo per acquisire competenze utili sul lavoro, ma anche negli altri aspetti della vita quotidiana. Si tratta di tecnologie per poter svolgere al meglio pratiche comuni che semplificano la vita delle persone, ad esempio la ricerca di informazioni in siti istituzionali, i rapporti con le pubbliche amministrazioni, l'identità digitale, la comunicazione con altre persone, l'acquisto di un prodotto, ecc. Per molte persone svantaggiate alcuni di questi strumenti, spesso semplici, non sono di immediata comprensione e richiedono di superare ostacoli dovuti a limitazioni cognitive o fisiche. Anche per questo, il ruolo degli operatori dell'inserimento lavorativo che supportano i lavoratori svantaggiati è fondamentale, sia nel motivare e sostenere le persone, sia nello stimolare l'apprendimento e il sostegno reciproco tra partecipanti; e per molte persone svantaggiate è utile che tale azione avvenga di persona e non a distanza. Accanto alle competenze tecniche, è importante prima di tutto far comprendere perché vale la pena di impegnarsi nell'apprendimento di una certa tecnologia, in modo che la proposta non paia una imposizione del gruppo dirigente, cosa che farebbe alzare un muro di resistenza e frustrazione da parte di chi comunque prova una certa diffidenza e disagio verso le nuove tecnologie. Ciò detto, l'attenzione che le WISEs dedicano alla formazione e consulenza verso i propri lavoratori per abilitarli alle basi delle tecnologie digitali è sicuramente degna di nota e superiore rispetto a quella tipica del resto del sistema economico. I casi studiati consentono di comprendere anche l'uso della tecnologia, e nello specifico delle piattaforme online, per svolgere attività di formazione. Soprattutto a seguito della pandemia di Covid-19 molte aziende hanno iniziato a fornire formazione a distanza, attraverso piattaforme di e-learning online. Tuttavia, all'interno delle WISEs spesso i lavoratori svantaggiati sembrano non apprezzare questi metodi di insegnamento ("*secondo me, queste lezioni rendono molto più difficile concentrarsi*"), esprimendo una netta preferenza per l'apprendimento in presenza; questo appare anche legato, sulla base delle interviste raccolte, a questioni di privacy: molti lavoratori svantaggiati trovano infatti intrusiva una telecamera che fa vedere quanto accade nelle loro abitazioni. Di diverso avviso i responsabili delle WISEs e gli operatori, che spesso ritengono la formazione online efficace e utile a risparmiare tempo e risorse economiche. Non vi sono particolari differenze tra i vari settori. Come previsto, la formazione tecnologica è più sviluppata nelle aziende tecnologicamente più avanzate. D'altra parte, per quanto riguarda i metodi di apprendimento online, sono stati adottati dalla maggior parte delle WISEs a causa di forza maggiore (pandemia) indipendentemente dal settore a cui appartengono.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

La formazione è un settore a cui le WISEs possono essere portate a dedicare maggiore attenzione rispetto alle aziende non WISE. Mentre alcune aziende tradizionali possono trovare questo aspetto di *empowerment* al di fuori della loro mission, le WISEs spesso vi prestano molta attenzione e vi investono risorse considerandolo una forma di attenzione verso i lavoratori svantaggiati. Questo è senz'altro vero rispetto alla prima accezione qui utilizzata, quindi la formazione *alle* tecnologie digitali. Rispetto alla formazione *attraverso* tecnologie digitali il quadro è più complesso. Dall'indagine appare che molte WISEs le hanno utilizzate durante il periodo pande-

mico, anche se è difficile azzardare ipotesi comparative con il resto del sistema imprenditoriale. Vi sono alcune linee di sviluppo che le WISEs potrebbero seguire a partire dalle criticità rilevante rispetto ai lavoratori svantaggiati, che potrebbe aprire spazi interessanti per la generalità dei lavoratori. Le direzioni da indagare sono diverse: in una fase di uscita dalla pandemia è importante sviluppare modelli di formazione ibrida a distanza e in presenza che combinino i punti di forza delle due metodologie; o, ancora, potrebbe essere utile lavorare sulla flessibilità dei moduli formativi per adattarsi a modalità di fruizione e apprendimento diversi, all'accessibilità dei contenuti anche da parte di persone con disabilità sensoriali o di altro tipo, ecc. In sostanza, a partire dalla necessità di rendere la formazione fruibile da persone fragili, le WISEs potrebbero essere stimolate a introdurre innovazioni significative nella predisposizione di offerte formative.

— Tecnologie applicate al lavoro amministrativo e office automation

Di cosa si tratta

Questa sezione considera le tecnologie a supporto del lavoro d'ufficio e della contabilità, come i software per la fatturazione elettronica, la gestione delle buste paga, il tempo e le presenze e l'amministrazione dei dipendenti, oltre che in generale ciò che serve a svolgere il normale lavoro di ufficio (applicazioni di videoscrittura, fogli di calcolo, ecc.).

Cosa dicono i casi

Questa sembra essere una delle aree in cui la tecnologia è più utilizzata nelle WISEs. Le imprese esaminate sembrano generalmente avere un buon livello di utilizzo delle tecnologie a supporto del lavoro d'ufficio. Sono stati documentati alcuni casi in cui le imprese sono ancora prevalentemente cartacee, ma il livello di digitalizzazione appare generalmente buono e paragonabile a quello delle imprese non WISE di dimensioni simili. La maggior parte delle WISEs dota i propri impiegati di dispositivi hardware con software di produttività personale, utilizza la fatturazione elettronica (che è diventata obbligatoria almeno in alcuni Paesi) e implementa applicazioni digitali di gestione delle retribuzioni. Generalmente, le WISEs utilizzano software dedicati per varie funzioni amministrative (contabilità, registrazione presenze, ecc.), talvolta con soluzioni che interconnettono i diversi software, determinando un significativo aumento dell'efficienza. Inoltre, la digitalizzazione di questi documenti, come i fogli presenze, e l'organizzazione dei turni e delle buste paga, consente spesso ai lavoratori di poterli consultare in modo semplice e immediato attraverso app o portali dedicati. Un'area che merita un'attenzione specifica riguarda gli strumenti per la gestione digitale dei percorsi di inserimento lavorativo. Ad esempio, le "cartelle personali informatizzate" relative ai lavoratori svantaggiati coinvolti consentirebbero agli operatori di gestire, con le necessarie garanzie di privacy, le informazioni relative alle persone inserite e al percorso intrapreso (ad esempio verifiche periodiche sui progressi, sull'apprendimento svolto sul posto di lavoro o attraverso corsi di formazione, risultati di sessioni di verifica svolte congiuntamente con i servizi pubblici che hanno in carico la persona inserita). Questo tipo di soluzioni, oltre ad essere utile per la gestione e il monitoraggio dei dipendenti, permetterebbero, soprattutto per le

WISEs più grandi, di poter estrapolare facilmente dati utili sia per verificare i risultati raggiunti per finalità di miglioramento interno, sia per documentare il lavoro svolto agli stakeholder. Soluzioni di questo tipo non sono assenti tra le WISEs (ad esempio, alcuni casi francesi hanno strumenti di questo tipo e alcune WISEs italiane li hanno sviluppati già alcuni anni fa), ma nella maggior parte dei casi sono considerati un onere burocratico per il lavoro degli operatori o addirittura una pratica che toglie calore e immediatezza al rapporto con le persone coinvolte. Per questi motivi, sembrano essere utilizzati solo da poche WISEs.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

Un confronto sistematico tra il livello di digitalizzazione del lavoro d'ufficio delle WISEs e quello di aziende comparabili per settore e dimensione è difficile, ma nei casi non emergono lacune sistematiche nelle WISEs a questo proposito. Come già accennato, le WISEs sembrano da questo punto di vista essere allineati in termini di sviluppo per quanto riguarda le società comparabili non WISE.

— Tecnologie per la pianificazione delle risorse aziendali (ERP)

Di cosa si tratta

L'*Enterprise Resource Planning* è un software per la gestione integrata di varie attività dell'organizzazione, come contabilità, approvvigionamento, gestione dei progetti, gestione dei rischi e della conformità, operazioni e *supply chain*. I sistemi ERP mettono in relazione i diversi processi tra loro e aiutano a condividere le informazioni tra i diversi reparti e l'analisi dei dati. Offrono la possibilità di monitorare il funzionamento complessivo dell'organizzazione e intervenire per rendere i processi più efficienti ed efficaci in diverse aree e dipartimenti dell'azienda (ad esempio, ufficio finanza, ufficio risorse umane, ufficio tecnico, ufficio marketing).

Cosa dicono i casi

Un software ERP può essere considerato un'evoluzione e un'estensione del software di amministrazione e contabilità visto nel paragrafo precedente. Si tratta di strumenti più complessi che, a seconda del tipo di attività svolta, possono poi essere interconnessi con altri software, ad esempio per la gestione del magazzino o per la rilevazione di azioni specifiche dei lavoratori (es. passaggi nei punti in cui il lavoratore deve eseguire azioni di pulizia o raccolta rifiuti). Questo software può avere un impatto significativo sugli obiettivi amministrativi, finanziari, tecnologici e di gestione del lavoro. Dall'analisi dei casi, e fatte salve alcune situazioni nazionali specifiche, emerge che solo poche WISEs integrano sistemi ERP, anche se alcune WISEs ne stanno considerando l'adozione, talvolta evidenziando come necessiterebbero di essere adattati a imprese che inseriscono lavoratori con particolari problematiche.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

Come detto sopra, non molte WISEs sono sviluppati da questo punto di vista. Tuttavia, l'integrazione dei sistemi ERP, sebbene non sia una priorità per molte WISEs, potrebbe aiutare ad ottimizzare la gestione delle aziende e questo porterebbe anche ad un aumento della loro produttività. Soprattutto per le WISEs che stanno già digitalizzando diversi aspetti della gestione e

dell'amministrazione, l'utilizzo di un sistema ERP consentirebbe loro di integrare tutte le diverse funzioni in un unico software, fornendo una visione unica, completa e costantemente aggiornata dei dati relativi alle diverse aree aziendali.

— Tecnologie per la Gestione delle relazioni con i clienti (CRM)

Di cosa si tratta

Un software di *Customer Relationship Management* aiuta le aziende a gestire, analizzare e ottimizzare le interazioni con i loro clienti effettivi e potenziali. L'obiettivo di un CRM è trovare e gestire nuovi clienti, comprendere e migliorare la capacità di soddisfare i propri clienti e, in generale, permettere di creare una relazione continuativa con i clienti e migliorare costantemente relazioni e valore per l'azienda e il cliente. Questo tipo di software consente di monitorare, automatizzare e migliorare i processi di marketing. In generale, si può affermare che il CRM sarà utilizzato principalmente da giovani e piccole e medie imprese, mentre le imprese in rapida crescita, mature e grandi preferiranno l'ERP. In molti casi, il modulo CRM farà parte dell'ERP.

Cosa dicono i casi

L'uso di software CRM non è molto diffuso all'interno delle WISEs oggetto dei casi di studio. Meno del 10% delle aziende intervistate ha dichiarato di utilizzare o implementare servizi digitali per la gestione dei clienti. Solo una delle 73 WISEs studiate sembra avere piena consapevolezza dell'utilizzo di un sistema CRM, anche se altre stanno sperimentando o considerando sistemi di questo tipo, pur incontrando difficoltà rispetto ai costi e ai tempi per implementarli.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

L'integrazione dei software CRM non è molto diffusa all'interno delle aziende intervistate. Per quanto riguarda questi sistemi, si può in parte fare riferimento a quanto detto in precedenza per i software ERP: se le aziende li utilizzassero di più, sarebbero in grado di semplificare alcuni processi di gestione, in questo caso dei clienti, e di conseguenza i processi di acquisizione e fidelizzazione dei propri clienti.

— Tecnologie per l'archiviazione dei dati

Di cosa si tratta

Queste tecnologie includono dispositivi hardware, infrastrutture e software dedicati alla memorizzazione permanente di grandi quantità di informazioni in formato elettronico. Tra queste tecnologie, oggi i servizi di *cloud storage* giocano un ruolo di primo piano. Questo modello di conservazione dei dati richiede che i dati vengano archiviati su più server virtuali generalmente ospitati presso strutture di terze parti o server dedicati. Questo sistema consente l'accesso e il download da parte di più utenti contemporaneamente e non ha limiti in termini di spazio occupato.

Cosa dicono i casi

Le WISEs sembrano utilizzare sistemi di archiviazione dei dati digitali in modo simile alle aziende non WISE. Molte delle WI-

SEs analizzate memorizzano dati sul cloud e condividono file, non solo tramite e-mail o altri sistemi di comunicazione, ma anche attraverso programmi di condivisione online. In particolare, tra queste soluzioni, le più popolari sono Microsoft OneDrive e Google Drive. Per questo tipo di tecnologia non esistono differenze settoriali rilevanti. Al giorno d'oggi, tutti i tipi di aziende si trovano a dover archiviare e gestire grandi quantità di dati, indipendentemente dal settore di appartenenza.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

I sistemi di archiviazione di dati via cloud aiutano a semplificare la gestione e le attività commerciali; ma, oltre a questo, sono un presupposto per la condivisione delle informazioni e il lavoro collaborativo, andando così ad incidere potenzialmente su un'area sensibile per le WISEs. È possibile quindi ipotizzare che le WISEs possano, singolarmente o in rete, immaginare investimenti specifici su queste tecnologie per sfruttare appieno il loro potenziale collaborativo.

— Tecnologie a supporto dei processi produttivi

Di cosa si tratta

Questa sezione non considera una singola tecnologia ma diverse tecnologie e l'integrazione di strumenti e soluzioni tecnologiche in prodotti/servizi e processi per lo svolgimento delle attività produttive. Queste tecnologie possono variare sensibilmente in relazione a vari fattori, in particolare il tipo di azienda e i settori in cui l'azienda opera. Ad esempio, per un'azienda di produzione, è importante valutare le tecnologie utilizzate negli impianti di produzione, come i macchinari che automatizzano i processi produttivi. Per il settore della ristorazione, è opportuno valutare gli strumenti utilizzati per digitalizzare la *customer experience* o le attività in cucina, come i tablet per prendere le ordinazioni. In generale, quindi, in questa sezione non è possibile identificare e descrivere una singola tecnologia. Di seguito, evidenzieremo le tecnologie più interessanti in termini di prodotti/servizi e processi produttivi emersi nei diversi casi.

Cosa dicono i casi

Dall'analisi dei casi di studio, è possibile evidenziare due diverse situazioni. Da un lato, ci sono WISEs che integrano varie tecnologie, alcune delle quali all'avanguardia e che sono del tutto comparabili da questo punto di vista con le aziende tradizionali. D'altra parte, ci sono WISEs che svolgono ancora quasi solo attività manuali o con strumenti tradizionali e che non hanno intenzione di automatizzare i loro processi, sia perché ritengono che l'automazione non sia necessaria per il tipo di attività che svolgono, sia perché ritengono che ciò possa causare problemi rispetto allo scopo sociale perseguito. Partendo dalle prime, ci sono casi di WISEs, generalmente di grandi dimensioni, che sono dotati di impianti produttivi all'avanguardia rispetto alle tecnologie disponibili sul mercato. Ad esempio, nell'ambito della raccolta differenziata di rifiuti, vi sono imprese sociali che si dotano, grazie ad investimenti economici consistenti, di tecnologie e dei macchinari di ultima generazione per avere prodotti di alta qualità e che progettano ulteriori passi di meccanizzazione di alcune attività o di introduzione di sistemi digitali di controllo dei cicli produttivi. Vi sono WISEs che hanno investito nella prototipazione

rapida attraverso la stampa 3D e il taglio laser, creando così strumenti e oggetti per rendere possibile la produzione o per adattare i singoli luoghi di lavoro; una WISE in cui operano un gruppo di ingegneri esprime l'obiettivo di "passare dalla progettazione alla realizzazione in quattro ore", così da adattarsi nel modo più veloce sia alle esigenze di adattamento dei luoghi di lavoro, sia alle esigenze di qualità dei propri clienti. Nell'ambito della ristorazione diverse WISEs utilizzano elettrodomestici e strumenti da cucina all'avanguardia, in un settore, quello della produzione alimentare, che si sta evolvendo enormemente in termini di nuove tecnologie e tecniche culinarie (macchine a cottura bassa, celle di raffreddamento, confezionamento sottovuoto, ecc.). Un'altra tecnologia molto utilizzata in questo settore e che numerose WISEs stanno adottando è la combinazione di tablet e software per la ricezione degli ordini e per la comunicazione diretta di questi ultimi con la cucina. Oggi tali tecnologie non appaiono in assoluto innovative, ma la loro adozione mostra attenzione all'introduzione di elementi di digitalizzazione di una parte delle WISEs. Un altro settore in cui sono state introdotte diverse tecnologie è il settore della pulizia e dei servizi ambientali. In questo settore, dove potremmo aspettarci l'uso di strumenti prevalentemente manuali, diverse WISEs stanno digitalizzando le loro attività, come in una WISE in cui il reparto pulizie utilizza software basati su cloud per gestire il flusso di lavoro, il monitoraggio degli incidenti e dei tempi di risoluzione, l'emissione di ordini di lavoro e notifiche, l'assegnazione e la pianificazione del lavoro. Un'altra WISE sta sperimentando un drone per la pulizia delle finestre e un'altra dei robot per la pulizia. Alcune WISEs che possiedono impianti di produzione hanno anche introdotto innovazioni tecnologiche, ad esempio in un caso è stata introdotta una nuova tecnologia per automatizzare il taglio dei vestiti. Accanto a WISEs entusiaste della tecnologia, ve ne sono altre che esprimo diffidenze, temendo che l'introduzione di processi meccanizzati porti alla distruzione di posti di lavoro o che in generale le tecnologie rappresentino una barriera per taluni lavoratori svantaggiati che presentano limiti cognitivi o sociali che li rendono incapaci di adattarsi a cicli produttivi che implicano macchinari troppo complicati: a causa della sua complessità, la tecnologia è percepita come inadatta e poco accessibile ai lavoratori svantaggiati. In un certo numero di WISEs l'equazione "meno tecnologia = maggiore facilità di esecuzione e maggiori opportunità di lavoro per i lavoratori svantaggiati" è diffusa e, secondo l'opinione di un intervistato, *"la digitalizzazione può essere impersonale e c'è il rischio di solitudine per le persone che non sono in grado di tenere il passo"*. Ma, a ben vedere, più che una specifica tecnologia, tali WISEs sembrano temere uno stile di lavoro orientato ad una ricerca troppo pronunciata di produttività: *"il contatto diretto, le relazioni strette, l'attenzione agli altri e la sensibilità ai loro bisogni sono di grande importanza. Una WISE è un'impresa in cui la stabilità e la prevedibilità, la tranquillità e uno spazio 'familiare' e calmo di attività professionale sono importanti"*, afferma una delle WISEs intervistate, concludendo che *"in questa prospettiva, l'uso della tecnologia – sia oggi che in futuro – è fuori fuoco. L'importante è stare con l'altra persona, costruire per loro un percorso professionale e accompagnarli in quel percorso. Le tecnologie digitali non fanno ancora parte di questo concetto, in quanto non possono sostituire l'altra persona e il risparmio di tempo che possono portare non è importante"*. Accanto a tali posizioni che esprimono diffidenze di principio rispetto alle tecnologie, vi sono WISEs che, pur volendo innovare, non sono in grado di farlo a

causa delle scarse risorse economiche: come afferma un intervistato *"la digitalizzazione è costosa e le imprese sociali non possono permetterselo"*. Ovviamente rispetto a questo tema, almeno in parte è rilevante il settore in cui le WISEs operano. Alcune delle aziende intervistate sostengono che l'integrazione delle tecnologie non è richiesta nel loro settore e affermano di aver intenzionalmente individuato attività produttive semplici (a volte economicamente residuali), perché più adatte ad offrire opportunità di lavoro a lavoratori con limitazioni fisiche, sociali e cognitive e, pertanto, si ritengono estranee ai ragionamenti relativi all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione. Al contrario alcuni settori di attività richiedono esplicitamente l'adozione di tecnologie rilevanti, in assenza delle quali la presenza sul mercato risulta impossibile.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

Come si può constatare dalle righe precedenti, la situazione è molto differenziata e non è possibile delineare un quadro unico per quanto riguarda le tecnologie per i prodotti/servizi e le attività di produzione all'interno delle WISEs. Sono stati documentati casi di WISEs tecnologicamente avanzate al pari delle aziende non WISE delle stesse dimensioni e appartenenti agli stessi settori; ed è stato anche dimostrato che queste WISEs tecnologiche operano si verificano nei più diversi settori produttivi, compresi quelli che generalmente siamo abituati ad associare a tecniche di lavoro che non prevedono l'utilizzo di tecnologie. Al tempo stesso si sono registrate diffidenze circa la compatibilità tra l'utilizzo di tecnologie e la funzione di inserimento lavorativo, non solo per la possibile sostituzione uomo-macchina, ma per la possibile introduzione di un ulteriore fattore di discriminazione a danno di lavoratori svantaggiati incapaci di adattarsi ad un ambiente produttivo con tecnologie avanzate e al clima di lavoro eccessivamente orientato alla produzione che potrebbe incidere negativamente sul livello di relazioni tra le persone. È interessante notare a questo proposito come invece le WISEs del primo tipo, quelle più tecnologiche, sottolineino al contrario come la tecnologia abbia semplificato le operazioni di lavoro, rendendo determinati impieghi accessibili anche ai lavoratori più deboli. Anche se una risposta complessiva richiederebbe analisi più approfondite, è probabile che la quadra stia nel non pensare la tecnologia come unica e neutrale. Ci possono essere tecnologie inserite nel ciclo produttivo per ottimizzare i costi a prescindere dalle persone che vi operano e tecnologie che rendono il lavoro più facile e accessibile. Si tratta quindi di ragionare su quali tecnologie – e quasi sicuramente nella maggior parte degli ambiti ve ne sono – oltre a favorire la produttività rendono il lavoro più accessibile e qualificano il lavoratore svantaggiato. Questa appare essere per le WISEs la via per svilupparsi tecnologicamente senza dover rinunciare al loro obiettivo principale, l'integrazione dei lavoratori svantaggiati. Questo sforzo di innovazione è in molti casi essenziale per rimanere competitivi sul mercato, anche se richiede risorse di investimento significative e non alla portata di tutte le WISEs.

— Tecnologie per l'E-commerce

Di cosa si tratta

E-commerce è il termine generalmente utilizzato per le tecnologie che facilitano la vendita di prodotti e servizi online,

attraverso un sito web aziendale o utilizzando apposite piattaforme di intermediazione e distribuzione, come Amazon, e-Bay, ecc. o, con riferimento alla vendita di servizi (es. ristorazione, accoglienza turistica), Booking.com, AirB&B, ecc.

Cosa dicono i casi

Rispetto alla ipotesi di vendere direttamente online, anche se la maggior parte delle WISEs analizzate ha un proprio sito web, questo generalmente non comprende funzionalità per la vendita online. Ciò non esclude che molte WISEs, pur non essendo ancora attive in questo aspetto, siano consapevoli della rilevanza assunta commercio online e hanno già pianificato investimenti per l'implementazione dell'e-commerce. Ovviamente l'esigenza di sviluppare l'e-commerce è più diffusa nei settori in cui viene effettuata la vendita di prodotti, come ad esempio nel caso delle WISEs che si occupano della vendita di abiti o di artigianato. Un po' più diffusi sono, soprattutto in alcuni settori, sono i casi in cui la WISE si collega con piattaforme online per la vendita di servizi. Ad esempio, alcune WISEs che operano nel settore del turismo alberghiero utilizzano canali di prenotazione online e alcune WISEs nel settore della ristorazione effettuano anche consegne tramite piattaforme online.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

In questo ambito le WISEs non sembrano pienamente allineate con le imprese non WISE delle stesse dimensioni e degli stessi settori sotto questo aspetto. Ciò può essere dovuto al fatto che molte WISEs hanno un target di vendita orientato principalmente ad una clientela locale che sceglie la WISE sulla base di un consolidato rapporto di fidelizzazione. Allo stesso tempo, da un altro punto di vista, si potrebbe ritenere che questa situazione sia una conseguenza della mancanza di commercio elettronico e non una ragione per la sua assenza. La mancanza di e-commerce, unita a carenze nelle strategie di marketing e negli investimenti, potrebbe essere la ragione di volumi di vendita bassi e localizzati. Per questo motivo, e per la crescente diffusione del commercio online, le WISEs che si occupano della vendita di prodotti dovrebbero pensare a sviluppare il proprio e-commerce o ad avviare le vendite online attraverso piattaforme intermedie.

— Tecnologie assistive

Di cosa si tratta

Le tecnologie assistive sono tecnologie create per rendere i software e gli strumenti informatici accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità. A differenza degli ausili, che sono costituiti da componenti meccanici o elettronici e sono di supporto nelle attività della vita quotidiana (ad esempio, sedie a rotelle), le tecnologie assistive riguardano solo prodotti di natura informatica e sono generalmente composte da un complesso di hardware e software integrati in un dispositivo autonomo. Un aspetto centrale dell'*assistive technology* è la sua interfaccia uomo-macchina: il sistema che permette interazioni con l'ambiente nonostante le difficoltà e le limitazioni in senso fisico-spaziale o in termini di relazioni interpersonali dell'utente. Tali tecnologie sono spesso configurate come interfacce da aggiungere ai sistemi esistenti per renderli più fruibili e accessibili. Esempi di tecnologie assistive sono utilità per la lettura dello schermo, touch screen, tastiere speciali e software di riconoscimento vocale.

Cosa dicono i casi

Ci si potrebbe aspettare che le WISEs siano le imprese che più di tutte integrano le tecnologie assistive nei loro processi; tuttavia, l'analisi dei casi di studio mostra una situazione articolata, con un numero limitato di WISEs che realizzano investimenti importanti in questo ambito e molte altre che vi rimangono estranee. Certamente, vi sono alcuni casi e alcuni Paesi in cui si trovano un certo numero di WISEs che hanno fatto o hanno deciso di fare nel prossimo futuro, importanti investimenti in tecnologie assistive che aiutano le persone svantaggiate a svolgere i compiti più complessi. Queste imprese vedono le tecnologie assistive come "un mezzo per offrire nuovi modi per migliorare l'integrazione del lavoro", in quanto "le tecnologie assistive stanno supportando i giovani con disabilità e i dispositivi e gli strumenti digitali rappresentano un'opportunità per loro". Una WISE ha progettato una strategia di adattamento che prevede l'analisi e l'adattamento non solo delle postazioni di lavoro, ma anche degli spazi, delle persone e delle attività, per identificare e rimuovere eventuali barriere di accessibilità; un team di ingegneri è incaricato di progettare il supporto personalizzato necessario a ciascun lavoratore, come monitor speciali e software di riconoscimento vocale, mentre gli operatori dell'inserimento lavorativo svolgono un ruolo fondamentale realizzando azioni di formazione e sensibilizzazione con i responsabili di ciascun reparto per generare e diffondere una cultura dell'adattamento e dell'accessibilità. Altre WISEs hanno integrato diversi tipi di tecnologie assistive nei processi di produzione, ad esempio con dispositivi che convertono la lingua parlata in un formato leggibile (riconoscimento vocale) per le persone con problemi di udito e il dispositivo HoloLens AR per fornire supporto cognitivo ai dipendenti. Inoltre, stanno testando nuove tecnologie assistive, tra cui occhiali VR che illuminano dove qualcosa deve essere montato e un proiettore intelligente per visualizzare le istruzioni di produzione.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

Sebbene in alcuni casi sia presente l'integrazione delle tecnologie assistive all'interno delle imprese, ci si sarebbe potuti aspettare una maggiore propensione delle WISEs ad investire in questo settore, nonché lo sviluppo di soluzioni originali e innovative, data la specializzazione di molte WISEs nelle produzioni che coinvolgono lavoratori svantaggiati. Le tecnologie assistive sono raramente menzionate nei casi di studio. Un'organizzazione tradizionale del lavoro e degli strumenti sembra essere la norma nelle WISEs, anche per le persone con disabilità. L'introduzione di tali tecnologie potrebbe essere un passo importante verso l'innovazione tecnologica perché, supportando i lavoratori svantaggiati nello svolgimento di diverse attività produttive, si potrebbero generare al tempo stesso maggiore integrazione e inclusione e un aumento della produttività. Inoltre, tali tecnologie consentirebbero a quest'ultima di poter utilizzare ancora più facilmente strumenti tecnologici, rendendo più facile per l'azienda la tecnologizzazione dei processi produttivi, dei prodotti/servizi e in generale l'introduzione di altre tecnologie. Diversi studi mostrano l'efficacia e la rilevanza della tecnologia; pertanto, è importante raccogliere e diffondere buone pratiche per rendere le tecnologie assistive più mainstream; questo ovviamente richiede una dotazione di risorse significativa per implementare programmi di sviluppo, che richiede da una parte strategie di rete tra le imprese, dall'altra adeguate forme di

sostegno pubblico, considerando anche l'evidente interesse generale nell'adozione di soluzioni di questo tipo.

— Tecnologie emergenti

Di cosa si tratta

Le tecnologie emergenti sono tecnologie il cui sviluppo, applicazioni pratiche o entrambe sono ancora in gran parte non realizzate. Sono generalmente nuove, ma includono anche tecnologie più vecchie che trovano nuove applicazioni. Le tecnologie emergenti sono spesso percepite come in grado di cambiare lo status quo. Includono una varietà di tecnologie come l'intelligenza artificiale (AI), i big data, l'Internet of Things (IoT) e l'apprendimento automatico (ML).

Cosa dicono i casi

Poche WISEs nei casi di studio hanno menzionato spontaneamente l'uso di tecnologie emergenti nella loro attività. Questo potrebbe in parte derivare dai settori di attività in cui esse operano, ma è probabilmente legato anche ad altre variabili quali il livello di investimenti necessari e aspetti culturali che portano a destinare ad altri fronti le notevoli energie richieste per questo tipo di sviluppi.

Conclusioni e suggerimenti per il miglioramento

L'uso delle tecnologie emergenti non è stato menzionato spontaneamente in nessuna WISE che ha partecipato ai casi di studio d'uso. Questo non esclude che almeno un numero modesto di WISEs ha esperienza in tali tecnologie. Oltre a creare consapevolezza e condividere buone pratiche e lezioni apprese, la ricerca successiva potrebbe indagare l'uso delle tecnologie emergenti nei vari settori.

— Conclusioni e sviluppi futuri

Da questa sintetica ricostruzione appare chiaro come indagare il rapporto tra WISEs e tecnologie richieda di approcciarsi al tema con la consapevolezza che 1) le WISEs sono molto diverse tra loro, da molti punti di vista, compreso quello della maggiore o minore confidenza con le tecnologie e che 2) le tecnologie non sono un elemento unitario, ma vanno analizzate in modo articolato.

Con queste premesse, ogni considerazione di sintesi mantiene necessariamente dei margini di indeterminatezza; una domanda puntuale "Le WISEs sono o meno adeguate da un punto di vista tecnologico?" non può avere una risposta univoca: alcune sì, altre no; in alcuni ambiti tecnologici sì, in altri no.

In generale le WISEs appaiono in linea o spesso più avanzate rispetto ad altre imprese comparabili rispetto alle tecnologie per la comunicazione interna, per la formazione, per l'amministrazione e contabilità, per la archiviazione e condivisione dei dati; in sostanza ambiti in cui l'utilizzo di tecnologie risulta in sintonia con orientamenti organizzativi ispirati al benessere e alla crescita delle persone, in particolare dei lavoratori svantaggiati. Emergono invece delle aree di arretratezza rispetto alle tecnologie per la comunicazione esterna, le ap-

plicazioni ERP, le applicazioni CRM, l'e-commerce e le tecnologie emergenti; una possibile chiave di lettura è che in generale le WISEs, coerentemente con un'una mission orientata all'inserimento dei lavoratori svantaggiati, investono di più su tecnologie rivolte all'interno dell'organizzazione, piuttosto che al potenziamento del suo posizionamento sul mercato.

Rispetto alle tecnologie per applicate alla produzione di beni e servizi incontriamo situazioni diverse; in questo caso anche le variabili dimensionali entrano in gioco, dal momento che strutturare impianti produttivi all'avanguardia richiede spesso risorse significative. Alcuni degli ambiti tecnologici esaminati – comunicazione esterna, software CRM, e-commerce – appaiono maggiormente sviluppati tra le WISEs che operano in settori di attività che comportano una vendita diretta al pubblico (ristoranti, negozi, alberghi, ecc.). Sono talvolta emerse, nel corso delle analisi sino a qui proposte, alcune possibili aree di resistenza culturale – convinzioni circa il fatto che non sia auspicabile che le tecnologie vengano utilizzate diffusamente nelle WISEs – ma non pare che tale orientamento sia nel complesso tale da condizionare in modo decisivo il complesso delle WISEs, essendo peraltro ampiamente bilanciato da atteggiamenti opposti. Ciò detto, è possibile comunque proporre alcune considerazioni.

La prima è che le WISEs non sono aziende che nascono e si sviluppano intorno alla tecnologia; al massimo esse utilizzano, alcune in modo anche abbastanza significativo la tecnologia. Pochissime WISEs hanno sfruttato le tecnologie per una crescita significativa. In nessun caso di studio, ad esempio, vengono citate invenzioni originali e tecnologie innovative o brevetti e altri tipi di proprietà intellettuale. Questo però non esclude che l'adozione di tecnologie sia utilizzata per conseguire una maggiore efficienza ed efficacia e portare benefici nell'inserimento di lavoratori svantaggiati.

La seconda è che generalmente le WISEs non sono imprese che nascono con un focus sulla crescita esponenziale, come talune startup tecnologiche partite in un garage e finite in pochi anni a valere milioni di dollari. Non troveremo dinamiche di questo tipo nelle WISEs. Ciò è probabilmente legato anche a una cultura imprenditoriale più attenta alla crescita lenta ma costante che a una crescita rapida e, inevitabilmente, più rischiosa. Quella delle WISEs è una cultura che considera molto seriamente un possibile fallimento dell'azienda, perché costringerebbe a licenziare dipendenti. Al contrario, gli imprenditori high-tech e in generale gli imprenditori che mirano a costruire grandi imprese hanno una maggiore tolleranza al fallimento. Hanno obiettivi ambiziosi che attraggono talenti e risorse economiche con la speranza di risultati significativi, ma anche la consapevolezza della possibilità di fallimento.

Terzo, va considerato che i dirigenti delle WISEs hanno generalmente una formazione umanistica o sociale – le lauree più diffuse sono presumibilmente quelle in psicologia, sociologia, giurisprudenza, scienze dell'educazione – e solo in pochi casi una formazione tecnica o economico-manageriale; i dirigenti con un percorso professionale tipicamente tecnico (ingegneri, informatici o persone con istruzione tecnica di livello superiore) sono rari. Anche tra gli operatori che lavorano con le persone svantaggiate difficilmente troviamo elementi "nerd", ovvero persone inclini a sviluppare e sperimentare proprie iniziative e strumenti per l'innovazione tecnologica.

Il fatto che spesso dirigenti e operatori abbiano alti livelli di istruzione e un profilo culturalmente dinamico comporta che essi abbiano una buona confidenza con l'uso personale delle tecnologie e siano aperti alla possibile introduzione di soluzioni tecnologiche; ma difficilmente hanno profili che li portano a ritenere le tecnologie come una "passione personale"; difficilmente troveremo dirigenti di WISEs che nei weekend frequentano fiere tecnologiche, che siano abbonati a riviste che parlano di tecnologie, che facciano studi e approfondimenti personali su aspetti tecnologici e così via; e di conseguenza pochi di loro immagineranno lo sviluppo della propria impresa a partire da intuizioni tecnologiche. A ciò si aggiunge il fatto che molti dirigenti sono caricati di compiti e responsabilità diverse e sono già sotto una notevole pressione per le diverse incombenze organizzative, cosa che rende ulteriormente difficile un loro investimento di energie su ambiti che già non sono naturalmente al centro dei loro interessi. E, ancora, va considerato l'aspetto generazionale: nella maggior parte dei casi alla guida delle WISEs troviamo persone di mezza età avanzata e in nessun caso "profili della Silicon Valley", giovani con una spiccata propensione all'innovazione e ad alte competenze digitali.

Da queste considerazioni appare chiaro come una più ampia adozione delle tecnologie nelle WISEs richieda, più che mere attività formative, azioni che vadano ad agire su aspetti organizzativi, economici e strategici. Si tratta di agire sul complesso delle risorse (budget, competenze, persone, ecc.) e sulle condizioni che possono supportare l'implementazione di tecnologie e i processi di digitalizzazione. Due piste di lavoro per operare in questo senso potrebbero essere da una parte la collaborazione tra WISEs per aumentare le risorse disponibili e la massa critica e, dall'altra, la collaborazione con altri attori (aziende, centri di ricerca e università) in gra-

do di porsi come partner di rilievo per i processi di sviluppo tecnologico. Le relazioni tra le WISEs e le organizzazioni dedite alla ricerca e all'innovazione tecnologica (prime fra tutte le università e nello specifico le facoltà di ingegneria) non sono del tutto assenti, ma nella maggior parte dei contesti nazionali sono episodiche e legate solo alle più grandi WISEs. Da queste relazioni potrebbero nascere anche sinergie che vadano ad incidere sulla composizione della dirigenza delle WISEs, andando a colmare la quasi totale assenza di dirigenti con percorsi di studio e professionali orientati alle tecnologie. Le persone con tali profili potrebbero, da un lato, sostenere l'integrazione e lo sviluppo di nuove tecnologie e, dall'altro, interagire con sufficiente conoscenza ed esperienza con persone in possesso di un background simile a quello delle altre organizzazioni, e in particolare con il personale di aziende tecnologicamente avanzate, centri di ricerca e università. In altre parole: più che pensare a WISEs che si rafforzano grazie ad un'azione formativa indirizzata a dirigenti umanisti ultracinquantenni, è più lineare un percorso di relazione con le facoltà di ingegneria e di informatica che porti neolaureati ingegneri che desiderano impegnarsi in ambito sociale a intraprendere percorsi di crescita nelle WISEs diventandone dirigenti.

Infine, è importante sottolineare che miglioramenti significativi in termini di tecnologie, sia da adottare che da sviluppare, possono essere facilitati da interventi pubblici. Non è un caso che le WISEs più sviluppate e numerose si trovino nei paesi in cui l'attenzione per queste organizzazioni è stata ed è più alta. Le WISEs prosperano in paesi in cui viene riconosciuto il loro ruolo fondamentale dal punto di vista etico, civile ed economico e grazie a tale riconoscimento sono maggiormente in grado di destinare risorse significative a progetti di sviluppo e agli strumenti tecnologici e digitali per supportarli.

Bibliografia

Borzaga C., Defourny J. (eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra e New York, pp. 350-370.

Borzaga C., Loss M. (2006), "Obiettivi multipli e gestione multi-stakeholder nelle imprese sociali italiane", in Nyssens M. (ed.), *Impresa sociale. At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge, Londra e New York, pp. 72-84.

Bosch T., van Rhijn G. (2017), *Snelle, flexibele en foutloze assemblage met geprojecteerde werkinstructie (Assemblaggio rapido, flessibile e privo di errori con istruzioni di lavoro proiettate)*, Leida: TNO Innovation for Life. <https://repository.tno.nl//islandora/object/uuid:e10517fc-22ba-40ae-a7e5-efe2970822a1>

Galera G. et al. (2022), *Relazione sulle tendenze e le sfide per le imprese sociali di inserimento lavorativo (WISE) in Europa. Situazione attuale delle carenze di competenze, soprattutto nell'area digitale*, progetto B-WISE, pp. 144-170, Bruxelles.

Huang Y. (2018), *Efficacia della realtà aumentata per il supporto al lavoro cognitivo: un'analisi statistica*, KU Lovanio.

Petrella F., Richez-Battesti N. (2016), "Modelli di evoluzione delle imprese sociali in Francia: un focus sulle imprese sociali di integrazione del lavoro", *Rivista Internazionale di Sociologia*, 26(2), pp. 234-246.

Yeo R., Moore K. (2003), *Including Disabled People in Poverty Reduction Work: Nothing About Us, Without Us*, Elsevier, 31(3), pp. 571-590.

Ma le imprese sociali sognano un welfare digitale?

Il progetto I3S a Torino tra digitalizzazione, mercantilizzazione e co-progettazione

Claudio Marciano

Università della Valle d'Aosta

Abstract

L'impresa sociale è, da tempo, ampiamente investita dalle trasformazioni operate dal paradigma digitale nell'organizzazione del lavoro, nell'offerta di servizi, nella costruzione di dinamiche relazionali con gli attori pubblici e profit. Eppure, con la significativa eccezione degli studi sull'innovazione e gli innovatori sociali, l'impatto di tali processi nel peculiare ambiente istituzionale del terzo settore, è stato finora poco osservato. L'articolo propone l'analisi di un case study a Torino, dove è stato creato un living lab tra operatori sociali e sviluppatori digitali. In che modo la ragione sociale dell'impresa condiziona le opportunità e rischi dell'innovazione digitale? Quanto le ICT sono "manipolabili" rispetto alle esigenze di un'impresa sociale? Che ruolo possono avere i lavoratori del settore, e tramite essi gli utenti, per condizionare lo sviluppo delle applicazioni tecnologiche? L'articolo ricostruisce la governance del progetto e, attraverso interviste ai partecipanti e ad osservatori privilegiati, descrive le pratiche messe in campo dal living lab.

Keywords: terzo settore, impresa sociale, welfare digitale, co-progettazione, marketization

DOI: 10.7425/IS.2022.04.04

Introduzione

Immaginate se vostro figlio, appassionato di PlayStation, anziché giocare agli sparatutto con qualche coetaneo nel sud est asiatico di cui non conoscete neanche il nome, qualche volta si diletta anche con uno psicologo esperto in *gamification*, che avete selezionato dopo colloquio e analisi del CV. Oppure, se la vostra cooperativa sociale, che ha 300 dipendenti ed eroga servizi di assistenza sociale su scala regionale a minori, disabili, anziani, adottasse un sistema informativo digitale integrato, e con un'unica interfaccia consentisse agli operatori di riportare i dati, e ai responsabili di servizio di monitorare la qualità del lavoro.

Non sono idee campate per aria. *L'Edugamers for kids. 4.0* è un progetto della cooperativa Crescere Insieme che opera in Piemonte, e ha l'obiettivo di usare il gioco a distanza come dispositivo educativo. La *piattaforma integrata* è un progetto in corso di implementazione della cooperativa Stranaidea, in collaborazione con il Politecnico di Torino. Si tratta di casi di innovazione sociale, due dei tanti, dove la trasformazione digitale investe gli attori protagonisti del terzo settore sia nell'erogazione dei servizi, sia nell'organizzazione del lavoro interna (Busacca, 2013).

Ma la digitalizzazione progressiva dell'impresa sociale non passa necessariamente per il carattere innovativo dei progetti. Tracce di questa trasformazione in corso sono nella vita quotidiana del terzo settore: lo smart working, il marketing online, la digitalizzazione dei servizi rivolti all'utenza a distanza, come la domotica o la teleassistenza.

Alcune ricerche, concentrate prevalentemente sulle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale, hanno messo a fuoco gli elementi di freno nell'accesso alle opportunità offerte dal digitale nel contesto italiano. Il rapporto elaborato da Cesvot e Università di Pisa (Trapani, 2022), con una survey rivolta a circa 400 enti noN profit della Regione Toscana, ha rilevato che oltre l'80% degli enti rispondenti investe meno del 5% del proprio bilancio in ICT, non eroga servizi o prenotazioni online, non raccoglie fondi tramite piattaforme, non consente neanche l'iscrizione o il voto dei soci a distanza. Oltre il 90% dichiara di non avere progetti in corso con Università, enti pubblici o altre strutture con cui poter sviluppare soluzioni digitali. Questi numeri tornano nella ricerca pubblicata da Italia non profit, sulla digitalizzazione del terzo settore (2018): i 176 operatori interrogati, questa volta con una copertura rilevante anche nel campo delle organizzazioni di economia sociale hanno risposto al 60% di non ritenere che il proprio ente ha una chiara strategia digitale, e che i deficit si posizionano prevalentemente nelle applicazioni più evolute, dall'analisi dei dati alla cybersecurity, dal digital fundraising all'intelligenza artificiale.

Le ragioni che potrebbero spiegare questo andamento lento sono necessariamente multi-livello. Anzitutto, l'influenza del contesto nazionale: in Italia è l'intero sistema produttivo ad avere una maturità digitale insoddisfacente, come dimostra l'indice DESI 2022¹, che registra una condizione sostanzialmente arretrata di tutti i settori economici rispetto agli altri Paesi europei più sviluppati. I limiti principali risultano essere quelli relativi alle competenze e al capitale umano, oltre che alla diffusione omogenea nel territorio di

adeguate infrastrutture digitali. C'è inoltre da considerare che, sebbene in crescita in termini di numero di occupati e imprese attive, il panorama imprenditoriale italiano del terzo settore (alla pari del settore profit) risulta caratterizzato da un elevato numero di micro-imprese (Istat, 2022). Questo influisce in maniera rilevante sulla possibilità di condurre investimenti in tecnologie. Tuttavia, c'è anche un altro lato da cui osservare il controverso rapporto tra digitale e terzo settore in Italia, ed è quello dell'analisi critica dei sistemi socio-tecnici (Geels, 2011). Come ricordano molti autori, tra cui Morozov e Bria (2021), il mero possesso o anche l'accesso incipiente alle tecnologie digitali non equivale alla risoluzione del problema per cui le si adotta (soluzionismo tecnologico), né influisce necessariamente sulla modifica dei comportamenti sociali senza i quali non si ottengono risultati (determinismo tecnologico).

Da questa crescente consapevolezza, emerge la questione della verticalità con cui sono troppo spesso sviluppate le innovazioni digitali, e del bisogno di democratizzare non tanto gli effetti delle tecnologie, quanto il loro design (Galino, 2015). Per cosa si progetta una soluzione digitale? Quali bisogni soddisfa? I servizi digitali attualmente disponibili soddisfano quelli del terzo settore? Servono a qualcosa? Possono essere ripensati per soddisfare esigenze più specifiche del terzo settore?

Questo articolo si pone l'obiettivo di sottoporre a critica i processi generativi con cui vengono pensate e progettate soluzioni ICT per il terzo settore, e di descrivere un caso studio focalizzato sulla co-progettazione tra operatori sociali e sviluppatori digitali. Nella prima parte, si illustra un progetto condotto dalla fondazione Torino Wireless, tutt'ora in corso, che ha allestito un living lab coinvolgendo 17 attori del terzo settore e un nutrito gruppo di start up esperte nello sviluppo di soluzioni digitali per il welfare. Nella seconda parte, dedicata alla discussione del progetto, si mettono in evidenza le potenzialità di un approccio partecipativo, purché strutturato secondo un metodo sistematico di consultazione, ma anche i rischi di un uso del digitale ad esclusivo vantaggio degli attori imprenditoriali sociali, ma di potenziale svantaggio per i loro utenti.

Il progetto I3S

Il progetto I3S presenta delle caratteristiche coerenti con questa visione, e può essere utile descrivere i suoi esiti, come anche soffermarsi brevemente sul metodo con cui è stato progettato.

L'analisi del progetto è stata condotta attraverso lo studio dei documenti istituzionali, degli articoli stampa e del materiale visivo prodotto dagli organizzatori. Sono state inoltre realizzate alcune interviste semi-strutturate con i responsabili del progetto, con i designer del processo partecipativo e con osservatori privilegiati, con cui sono stati approfonditi gli aspetti metodologici e i contenuti di dettaglio emersi durante le interazioni tra sviluppatori e operatori.

Torino Wireless (TW d'ora in avanti) è una fondazione pubblico-privata costituita nel 2002 per supportare la digitalizzazione del Piemonte e le politiche di innovazione su scala urbana e regionale. Tra i fondatori e contributori pubblici figurano il MIUR, la Regione Piemonte, la Città Metropolitana e il Comune di Torino, la sezione locale della Camera di Commercio, i tre Atenei regionali (Unito, Polito, Unipo), tra quelli privati l'Unione degli Industriali, la Fondazione Link, il Centro Ricerche Fiat - FCA.

Questa struttura è uno dei prodotti istituzionali di un contesto sociopolitico peculiare come quello torinese, che alla fine degli anni 90' si caratterizza per la presenza di una coalizione urbana costituita da stakeholder imprenditoriali, accademici e politici, con obiettivi e priorità condivise, e un approccio collaborativo molto accentuato (Barbera, Marciano, 2021). La città si posiziona come hub per l'innovazione urbana, elabora tre diverse progettazioni strategiche partecipate e diviene sede di industrie creative, eventi culturali e sportivi internazionali, progetti di rigenerazione urbana (Belligni, Ravazzi, 2012). In particolare, sul tema del terzo settore, Torino costituisce *Torino Social Impact*, una rete che integra oltre 100 attori pubblici, privati e terzo settore, con l'obiettivo di governare lo sviluppo tecnologico verso un impatto sociale. Non a caso, nel 2021, Torino viene selezionata dalla Commissione Europea per essere sede del primo competence center nazionale sull'innovazione sociale.

È dentro questo particolare *milieu* istituzionale che Torino Wireless sviluppa un ambito di intervento originale come quello della digitalizzazione del terzo settore, altrimenti solitamente poco analizzato. Il progetto I3S nasce a seguito di esperienze collaborative tra TW e alcune associazioni di categoria di riferimento per le imprese sociali da cui era emerso il bisogno di rafforzare le competenze digitali nel management del privato sociale, di supportare le organizzazioni no profit a fare scelte ragionate ed efficaci in merito all'acquisto di prodotti e infrastrutture digitali, ma anche di avvicinare lo sviluppo di applicazioni e tecnologie digitali modellate sulla loro domanda.

Il progetto, finanziato dalla Camera di Commercio di Torino e supportato da Torino Social Impact e Fondazione Links, è stato avviato nel 2020, in piena pandemia, e ha visto in prima battuta una fase di esplorazione e mappatura dell'offerta tecnologica disponibile attualmente sul mercato in termini di beni e servizi digitali per il terzo settore. L'analisi è stata svolta per filiere tematiche (ad esempio *blockchain* o *artificial intelligence*) e applicative (*circular economy*), con priorità per gli attori di mercato presenti sul territorio regionale o nei dintorni. L'output della ricerca è stata l'individuazione di un gruppo di circa 20 fornitori (filiera *digital 4 social*) e di referenti esperti nel campo dello sviluppo di soluzioni digitali per lo sviluppo delle successive fasi del progetto.

In parallelo, il progetto ha visto la realizzazione di un'indagine sui bisogni digitali del terzo settore, tramite la somministrazione di una survey ad un gruppo di 16 enti selezionati (di cui 8 Cooperative, 2 Aps, 4 Odv, 2 Onlus) in collaborazione con Legacoop, Confcooperative Piemonte Nord, e Volto.

1 <https://researchitaly.mur.gov.it/2022/09/16/digital-economy-and-society-index-desi-2022-la-performance-dei-paesi-europei-nel-campo-della-digitalizzazione/>

La survey è stata impostata per rilevare bisogni, esperienze applicative e carenze percepite da diverse figure presenti all'interno delle organizzazioni no profit, con la ricezione di 61 questionari completi. La survey ha messo in evidenza quattro argomenti chiave per la digitalizzazione del terzo settore: i) *dai dati alla conoscenza*: il potenziamento della capacità di analisi e uso dei dati da parte delle organizzazioni; ii) *le persone al centro*: la necessità di sviluppare servizi che siano rivolti direttamente all'utenza; iii) *social network*: l'uso di tecnologie digitali in grado di incrementare i rapporti collaborativi tra enti; iv) *competenza nell'acquisto*: rafforzare la capacità di analizzare il mercato digitale e di saper scegliere la soluzione migliore per l'organizzazione.

Il passo successo del progetto è stata la realizzazione di un *living lab* tra sviluppatori digitali ed esponenti del terzo settore, attraverso l'organizzazione di quattro diversi tavoli di lavoro costruita sulla base degli esiti della survey, con più di 50 persone coinvolte, 12 ore di discussione attiva, e l'individuazione di 16 proposte che sono state inserite nella "banca delle idee" del progetto, e cioè con potenzialità di essere incubate nelle fasi implementative di I3S. Tali proposte sono state clusterizzate, da parte del team di ricerca del progetto, in tre ambiti: idee e soluzioni attualmente disponibili; idee innovative per l'erogazione di servizi agli utenti e per l'organizzazione del lavoro.

Il metodo di co-progettazione utilizzato nel progetto, curato da esperti della Fondazione Links, ha utilizzato tecniche derivate dal design di processo e dalla psicologia delle organizzazioni per facilitare l'interscambio di conoscenza ed esperienze tra operatori del terzo settore e sviluppatori digitali.

Le restrizioni imposte dalla pandemia sono state occasione per la sperimentazione di piattaforme collaborative online.

La traccia seguita negli incontri prevedeva, per ogni tavolo di lavoro:

- i) una prima fase di presentazione dei partecipanti, suddivisi in maniera equa per ogni argomento (in media 5 esponenti del privato sociale e 5 esperti digitali);
- ii) una seconda fase di espressione dei bisogni da parte del terzo settore;
- iii) una terza di esposizione da parte degli esperti di una prima carrellata di possibili soluzioni;
- iv) un salto nel futuro, compiuto da tutti gli attori in squadra, rispetto al modo in cui le soluzioni prospettate avrebbero potuto produrre risultati attesi in un arco temporale di 10 anni;
- v) una selezione degli scenari ritenuti preferibili e l'individuazione di un numero ristretto di idee su azioni strategiche da adottare nel presente.

Gli esiti del workshop sono stati analizzati dal team di progetto che ha, in particolare, attribuito un punteggio alle idee sulle azioni strategiche in base alla loro fattibilità tecnico-economica, e al loro possibile impatto sociale. La valutazione è stata poi condivisa in un panel riservato agli enti del terzo settore, dove sono state individuate tre idee meritevoli di essere accelerate attraverso un secondo step del progetto. Le tre idee selezionate riguardano soluzioni innovative sia per i servizi agli utenti che per l'organizzazione:

- i) lo sviluppo, in collaborazione con l'Università di Torino, di ambienti virtuali per preparare gli utenti delle RSA

all'impatto con il nuovo ambiente di vita rispetto a quello domestico;

- ii) la realizzazione di una piattaforma di interscambio delle risorse tra gli enti non profit del territorio, una specie di "Subito.it" del terzo settore, con possibilità anche di realizzare transazioni commerciali;
- iii) lo sviluppo di un sistema di valutazione dell'impatto delle prestazioni in ambito socio-sanitario attraverso la tecnologia blockchain.

Accanto alle idee progettuali, I3S ha permesso anche di identificare una serie di buone pratiche e raccomandazioni, rivolte prevalentemente agli attori del terzo settore. Tra queste, l'esigenza di aumentare gli investimenti in capitale umano e competenze di innovation management, assumendo personale qualificato in questo campo. Inoltre, di contribuire a sviluppare professionalità con competenze ibride, politecniche e umanistiche, di favorire gruppi di scambio tra enti, e metriche di monitoraggio del processo di innovazione fin dall'inizio.

Sul piano delle infrastrutture, il progetto ha messo in evidenza l'esigenza di rafforzare la banda larga e la capacità di connessione per tutti gli enti del terzo settore, di migliorare l'interfaccia utente per garantire maggiore accessibilità per gli utenti dei servizi (spesso non propriamente nativi digitali), di aumentare l'interoperabilità e l'integrazione tra i sistemi operativi utilizzati per la raccolta dati, in un'ottica di Welfare 4.0 (su questo, c'è da dire che la strada dovrebbe aprirla prima la pubblica amministrazione) e di potenziare l'accesso a banche dati aperte.

— La sfida digitale tra mercantilizzazione e co-progettazione

Durante la Seconda guerra mondiale, il territorio di una isolata popolazione melanesiana diviene crocevia del passaggio di enormi navi da guerra. Ogni tanto, il caso vuole che qualche cargo, carico di beni, arrivi sulle loro coste. La meraviglia provata dagli indigeni per i prodotti della modernità ottenuti, una volta tanto, senza pagare il prezzo dell'incontro con i moderni, li porta a sviluppare un culto propiziatorio (appunto, il "culto del cargo"), e a chiedere alle loro divinità di intercedere perché il cargo appaia di nuovo.

Peter Berger nel testo *Le Piramidi del Sacrificio* (1981) usa questa a metafora per descrivere la postura della politica nei confronti delle narrative sull'innovazione tecnologica e la crescita. Questa porterebbe in sé i doni del lavoro qualificato, delle opportunità di guadagno, del lusso (Barbera, Marciano, 2021), e godrebbe di un'accettazione acritica, per cui la sfida digitale si declina in domande sul "quando" arriveranno le tecnologie, "come" acquistarle e usarle, ma raramente "perché" e "per chi" utilizzarle.

È in questa prospettiva che nasce il mito della neutralità tecnologica, secondo cui un mezzo in sé non ha uno scopo, come un medium, ribaltando l'intuizione di McLuhan (1967), non avrebbe un suo contenuto specifico. La generazione di nuove tecnologie sarebbe ispirata ad una logica immanente al pensiero tecno-scientifico, e sarebbe slegata dalle pressioni di interessi politici, economici e culturali, anche se questi

ne finanziano lo sviluppo, o ne determinano la diffusione. Una credenza questa, che porta verso il soluzionismo tecnologico, richiamato nelle pagine introduttive: dissociare il mezzo dallo scopo, rende neutro lo strumento, e ripone tutta la responsabilità sull'uso. Un approccio che con le tecnologie digitali risulta decisamente dominante, non solo per le rappresentazioni sociali sui media digitali, che per decenni li hanno raccontati con un approccio acritico, ma anche nelle politiche: il PNRR ha una delle sue voci principali nella missione Transizione Digitale 4.0, che è finanziata con circa 20 miliardi di euro di credito agevolato o di finanziamenti a fondo perduto per chi, semplicemente, compra tecnologie digitali (Barbera, Marciano, 2021).

Ma il digitale ha un suo contenuto implicito, slegato dagli usi che se ne possono fare? E in che modo le sue caratteristiche, le opportunità necessariamente limitate che offre in termini applicativi, risultano essere utili al terzo settore? Utili perché e per chi?

Di una infrastruttura digitale si possono fare molti usi sociali diversi, addirittura opposti, tuttavia resta una costante, e cioè che la caratteristica specifica e distintiva delle tecnologie digitali è la trasduzione, ovvero la capacità di ridurre qualsiasi grandezza ambientale (fisica, biologica o simbolica) in un'unità di informazione in grado di circolare e di essere decodificata da un sistema di elaborazione (Marciano, 2015). Un sensore per la rilevazione dell'inquinamento dell'aria calcola il tempo di passaggio dell'aria dentro un filtro ed è programmato per assegnare un certo tipo di valore alla resistenza incontrata: non ha idea di cosa sia il PM10. Una telecamera che inquadra un volto per stabilire un riconoscimento tramite IA (intelligenza artificiale), non ha idea dei lineamenti della persona, si limita a rilevare i punti più esposti su un piano geometrico – come gli zigomi – e a cercare corrispondenze nel proprio data base. L'apparato tecnologico digitale ha raggiunto risultati clamorosi sotto ogni punto di vista: l'economia, la politica, le principali sfere della realtà sociale ne sono state investite e, a volte, sussunte. Questo, tuttavia, non cambia il senso e la direzione della sua ontologia, che vuole prevedere, restringere, focalizzare, integrare e che entra inevitabilmente in conflitto con la complessità prodotta dai quotidiani processi di differenziazione e soggettivazione presenti in un tessuto sociale come quello contemporaneo.

La co-progettazione effettuata durante I3S ha colto questo punto, ponendo agli attori del terzo settore, in prima battuta, il tema di come analizzare il mercato digitale e quali soluzioni adottare tra quelle esistenti rispetto ai propri bisogni specifici. Tuttavia, e lo dimostra l'esigenza di orientare il progetto prevalentemente verso le innovazioni di prodotto e processo che oggi ancora non esistono, se il piatto piange (il terzo settore non ha sempre margini per fare investimenti in digitale), l'offerta langue. Come emerge dai risultati del progetto, le soluzioni esistenti nella filiera sono solo parzialmente soddisfacenti, e si rivolgono quasi completamente verso le innovazioni di processo, con l'obiettivo di efficientare l'organizzazione interna, ridurre i costi, incrementare la capacità di analisi dei dati, rafforzare le procedure di controllo sul lavoro e sull'erogazione dei servizi. Attività importanti e senz'altro utili alle imprese sociali, ma che risultano l'applicazione sul no profit di tecnologie pensate per il mondo profit. In questo senso la digitalizzazione incontra la mercantilizza-

zione, o meglio, si adegua alla struttura, ai bisogni, agli scopi, agli incentivi creati dalla progressiva maturazione nel privato sociale di una governance imprenditoriale (Eikenberry, 2009; Roy et al., 2022). A restare fuori dall'attuale specchio di beni e servizi digitali pensati per il terzo settore è una delle caratteristiche del digitale più dibattute nel campo della sociologia dei media (Jenkins, 2006): la convergenza culturale, e cioè la capacità di facilitare e accelerare la co-produzione di contenuti da parte degli utenti e, più in generale, di promuovere le culture partecipative e la capacità di aspirare.

Il progetto I3S intercetta questa opportunità, ma solo in parte. Indubbiamente, mette in campo pratiche innovative di estensione della *voice* sui cambiamenti tecnologici agli operatori sociali, i quali pur non partecipando direttamente alle fasi di sviluppo delle nuove applicazioni, sono consultati in maniera sistematica e hanno l'opportunità di entrare in contatto diretto con i fornitori, ponendo agli stessi domande più specifiche sui loro bisogni. Tuttavia, non estende la *voice* anche ai beneficiari degli interventi, alle loro comunità più o meno organizzate, e non prevede un coinvolgimento diretto – che implica anche una responsabilizzazione – dell'attore pubblico.

Il ruolo svolto dalla fondazione Torino Wireless, di patrimonio pubblico solo in parte, è quello del broker (Burt, 2004) che occupa un buco strutturale e facilita la sinergia tra attori altrimenti distanti, eppure con risorse e bisogni da scambiare. Si tratta di una posizione strategica per generare innovazioni, ma se esaurisce in sé la funzione pubblica, riprodurrebbe la divisione del lavoro tra Stato e mercato tipica della visione neoliberale, con il primo a fare il regolatore e/o facilitatore del secondo.

Eppure, è proprio il settore pubblico a costituire uno dei principali committenti delle prestazioni svolte dalle imprese sociali, ed è inoltre il soggetto dotato della funzione di rappresentanza politica delle istanze degli utenti. E, sebbene sia tradizionalmente forte il legame tra impresa sociale e comunità di beneficiari delle loro prestazioni, specie in Italia dove le origini del terzo settore sono fortemente radicate nei movimenti sociali e politici (Busso, 2020), non sempre tale legame è rimasto saldo, e un'ampia fascia del terzo settore non professionalizzato risulta ancora fondamentale a svolgere il compito di cintura di trasmissione delle istanze degli utenti.

Quanto sono rappresentate nel progetto I3S le voci dei disabili, degli anziani, dei minori, e quanto lo scambio informativo tra i protagonisti ha tenuto conto dei loro interessi? Quanto sono stati coinvolti gli amministratori pubblici a cui è dato il ruolo di indirizzare le politiche sociali? Queste domande non si pongono come sollecitazione critica al progetto in sé, che si è posto legittimamente degli obiettivi diversi, ma ad una possibile strategia pubblica per la digitalizzazione del terzo settore. Se infatti, il ruolo del non profit diviene progressivamente quello di essere portatore di un'offerta di servizi, la parte della domanda non può che essere rivestita dalle istituzioni pubbliche e dai corpi intermedi che si pongono esplicitamente al di fuori delle dinamiche di mercato per porsi come cintura di trasmissione tra Stato e comunità territoriali.

Un'indicazione operativa al progetto I3S, che emerge pertanto da questa breve analisi, è l'esigenza di ampliare la tipologia di attori sociali coinvolti nel progetto di co-progettazio-

ne, a partire da un maggiore coinvolgimento delle istituzioni politiche locali, dalle organizzazioni che rappresentano gli interessi dei principali beneficiari e da un loro campione rappresentativo, in base ai temi affrontati. Un ruolo rilevante potrebbe essere svolto anche dagli Atenei, sia nella fase di sviluppo delle soluzioni tecnologiche, sia nell'offrire metodi di co-progettazione e di ascolto dei bisogni, sia ancora nella fase di valutazione delle idee innovative e di loro "testing".

Una seconda indicazione riguarda il metodo di co-progettazione, che di fronte ad una platea così ampliata, potrebbe beneficiare dell'uso di metodi di foresight partecipativo,

in particolare di tecniche tese a facilitare la produzione di futuri preferiti tra attori sociali con interessi diversi o esplicitamente divergenti. Tra dieci anni, o anche adottando un orizzonte temporale più lungo, come immaginiamo che si svolga l'assistenza psicologica dei minori, e come potrebbe essere gestito in modo efficiente il workflow o lo scambio di risorse tra imprese sociali? Questa domanda, che dovrebbe ispirare il design delle tecnologie digitali del futuro, va rivolta alle associazioni di categoria delle imprese sociali, ma anche ai lavoratori di tali imprese, ai minori, ai genitori, agli insegnanti, e alle istituzioni politiche che delle politiche sul loro benessere sono responsabili.

Bibliografia

Banca Etica (2022), *Il terzo settore dopo la pandemia. Dinamiche economiche, finanziarie e organizzative del terzo settore in Italia*, Banca Etica Edizioni.

Barbera F., Marciano C. (2021), "La politica alla prova del PNRR: Governare le tecnologie", in *Quaderni dell'agenda digitale*.

Barbera F., Parisi T. (2019), *Innovatori sociali*, Il Mulino, Bologna.

Belligni S., Ravazzi S. (2012), *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Il Mulino, Bologna.

Berger P.L. (1981), *Le piramidi del sacrificio. Etica politica e trasformazione sociale*, Einaudi, Torino.

Burt R. (2004), "Structural Holes and Good Ideas", *American Journal of Sociology*, 110(2), pp. 349-399.

Busacca M. (2013), "Oltre la retorica dell'innovazione sociale", *Impresa Sociale*, n. 2.2011.

Busso S. (2020), "Terzo settore e politica. Appunti per una mappa dei temi e degli approcci", *POLIS*, XXXIV, 2, pp. 393-408.

Eikenberry A.M. (2009), "Refusing the Market: A Democratic Discourse for Voluntary and Nonprofit Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), pp. 582-96.

Gallino L. (2007), *Tecnologia e democrazia. Conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*, Einaudi, Torino.

Geels F.W. (2011), "The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Vol. 1, Issue 1, pp. 22-40.

ISTAT (2022), *Censimento permanente. Struttura e profili del terzo settore in Italia*. <https://www.istat.it/it/files//2022/10/REPORT-NON-PROFIT-2022.pdf>

Italia Non Profit (2018), *Terzo settore e trasformazione digitale. La prima analisi che indaga il rapporto tra i professionisti del non profit e il digitale*, Open Terzo Settore srl, Milano.

Jenkins H. (2006), *Convergence Culture*, New York University.

Marciano C. (2015), *Smart City: lo spazio sociale della convergenza*, Nuova Cultura, Roma.

McLuhan M. (1967), *Understanding Media. Extending the Men*, Il Saggiatore, Milano.

Roy M.J., Eikenberry A.M., Teasdale S. (2022), "The Marketization of the Third Sector? Trends, Impacts and Implications", in Donnelly-Cox G., Meyer M., Wijkström F. (eds.), *Research Handbook of Nonprofit Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 371-390.

Ranci C. (1999), "La crescita del Terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio", in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Carocci, Roma, pp. 59-94.

Teasdale S. (2012b), "What's in a Name? Making Sense of Social Enterprise Discourses", *Public Policy and Administration*, 27(2), pp. 99-119.

Trapani M. (2022), *L'impatto della digitalizzazione negli enti del terzo settore. Prospettive giuridiche e sociali*, I Quaderni, n. 89, Cesvot Edizioni, Pisa.

Spazi collaborativi a orientamento sociale

Funzioni e prospettive nella transizione del lavoro

Anna Chiara Scapolan, *Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Ludovica Leone, *Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Stefano Rodighiero, *Università di Bologna*

Fabrizio Montanari, *Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Abstract

L'obiettivo di questo saggio è identificare e mappare gli spazi collaborativi italiani dedicati all'innovazione sociale o che perseguono finalità sociali. Una volta descritte le principali caratteristiche di questi spazi – numerosità e distribuzione geografica, tipo di spazio, forma di governance, attività svolte e servizi erogati – il saggio approfondisce il caso della regione Emilia-Romagna attraverso un'analisi qualitativa delle funzioni che tali spazi svolgono a supporto dei lavoratori. Le funzioni rilevate sono principalmente quattro: la prima è una funzione comunitaria per professionisti esplicitamente impegnati in progetti e attività di innovazione sociale, le altre tre sono rivolte a lavoratori coinvolti dalle più recenti trasformazioni del lavoro, in particolare la transizione digitale. Nello specifico, si evidenzia una funzione di avvio a una professione o a un cambiamento professionale, per esempio nelle modalità di lavoro abilitate dalle nuove tecnologie; una funzione di accelerazione di una carriera già avviata, spesso in forma autonoma, imprenditoriale e nei settori digitali, e una funzione di ancoraggio inteso come supporto, non solo materiale, ma anche sociale, che di fatto integra o compensa la mancanza di sistemi di welfare aziendale o professionale per quei lavoratori che non riescono ad uscire dalla precarietà e che scontano una rilevante fragilità economica e sociale.

DOI: 10.7425/IS.2022.04.05

Introduzione

Gli spazi collaborativi sono luoghi di lavoro dove persone con differenti background formativi e professionali svolgono le proprie attività a contatto l'una con l'altra, condividendo gli stessi servizi e le stesse risorse, senza necessariamente lavorare per lo stesso datore di lavoro o su uno stesso progetto (Capdevila, 2015; Garrett et al., 2017). Gli spazi collaborativi rappresentano un fenomeno ancora in evoluzione ed eterogeneo, a cui spesso vengono ricondotte diverse realtà quali fab-lab, incubatori, spazi di coworking e hub culturali (Montanari et al., 2020). Tali realtà sono accomunate da un forte *ethos* collaborativo che spesso si traduce in un'atmosfera favorevole ai processi creativi, in opportunità di networking professionale e in un senso di comunità per chi li frequenta (Clifton et al., 2022; Garrett et al., 2017).

Gli spazi collaborativi sono principalmente popolati da professionisti e imprese che operano nei settori dell'economia digitale offrendo servizi spesso utilizzati da altre categorie di utenti degli spazi collaborativi: *makers*, lavoratori dipendenti in regime di *remote working*, studenti, cittadini e innovatori sociali (Capdevila, 2015; Clifton et al., 2022; Montanari et al., 2020). In tal senso, gli spazi collaborativi si stanno configurando come luoghi che intercettano non solo la trasformazione digitale del contenuto e delle modalità di lavoro, ma anche un insieme di esigenze di carattere sociale riconducibili a più ampie trasformazioni socio-economiche sviluppatasi negli

ultimi decenni e accelerate dalla pandemia – tra cui, ad esempio, l'aumentata precarietà lavorativa e la crisi dei tradizionali sistemi di welfare (Avdikos, Pettas, 2021; Gandini, Cossu, 2021; Rodighiero et al., 2022). Ad esempio, un recente contributo di Ivaldi, Galuppo, Calvanese e Scaratti (2020) ha evidenziato la presenza in Italia di esperienze di *welfare coworking*, inquadrabili come spazi collaborativi nati esplicitamente attorno a progetti culturali o sociali di interesse per il contesto territoriale nel quale gli spazi sono localizzati e che vedono direttamente coinvolti, nella realizzazione dei loro progetti, i fondatori dello spazio e i professionisti che lo frequentano. Tali spazi si propongono di generare un valore che non è dato (solo) dai vantaggi individuali di cui beneficiano i singoli utenti, bensì dalla soddisfazione di specifici bisogni collettivi espressi, da un lato, dalla comunità professionale ricompresa in tale spazio e, dall'altro, dalla comunità locale in cui lo spazio si colloca (Avdikos, Iliopoulou, 2019; Gandini, Cossu, 2021).

La possibilità che gli spazi collaborativi – non solo quelli dichiaratamente dedicati a progetti di innovazione sociale – contribuiscano (anche) a soddisfare bisogni sociali emergenti, che almeno in parte sono legati alla rivoluzione digitale in atto, apre la possibilità di indagare se tali spazi possano rappresentare una possibile forma di imprenditorialità sociale, ad esempio supportando i giovani che si avviano al lavoro, offrendo un sostegno a professionisti in fase di riconversione oppure supportando forme di auto-tutela e protezione di lavoratori precari o fragili. Ciò consente di esplorare in modo

originale e non scontato il legame che può esserci tra il fenomeno della digitalizzazione e forme diverse di sostegno sociale che possono assumere realtà imprenditoriali come gli spazi collaborativi.

Dal punto di vista empirico, il presente saggio triangola i risultati di una mappatura degli spazi collaborativi ad orientamento sociale presenti in Italia con quelli di un'indagine qualitativa focalizzata sui frequentatori di tali spazi in Emilia-Romagna. L'obiettivo è quello di approfondire le principali caratteristiche di tali spazi e i bisogni sociali e le funzioni che rendono inquadrabile la loro azione nell'ambito dell'imprenditorialità sociale.

Il saggio è strutturato come segue. Il prossimo paragrafo inquadra il fenomeno oggetto di indagine attraverso la letteratura esistente, mentre il terzo paragrafo illustra il disegno della ricerca empirica. I successivi due paragrafi presentano rispettivamente la mappatura degli spazi collaborativi a orientamento sociale presenti in Italia e i risultati della ricerca qualitativa finalizzata a meglio comprendere le funzioni di utilità sociale che tali spazi svolgono per i lavoratori che li popolano. L'ultimo paragrafo discute i risultati, suggerendo alcune conclusioni e linee di ricerca futura.

— Gli spazi collaborativi a orientamento sociale

Lo sviluppo degli spazi collaborativi si radica in alcuni fenomeni socioeconomici che hanno attraversato l'ultimo decennio e a cui la pandemia ha impresso un'inevitabile accelerazione (Avdikos, Pettas, 2021; Gandini, Cossu, 2021; Rodighiero et al., 2022). In primo luogo, le trasformazioni del lavoro e la digitalizzazione dell'economia hanno contribuito ad un significativo incremento delle persone che lavorano in modo autonomo, che sono solo temporaneamente affiliate ad aziende o che svolgono la propria attività in *remote working* (Clifton et al., 2022). In secondo luogo, il graduale retrocedere del supporto garantito dai tradizionali sistemi di welfare e le condizioni di precarietà, informalità e "atomizzazione" che hanno coinvolto sempre più liberi professionisti e lavoratori della conoscenza (Merkel, 2019; Mondon-Navazo et al., 2022). L'avanzare di questi fenomeni è stata una delle determinanti della nascita di numerosi spazi anche nelle città medio-piccole e nelle aree periferiche del nostro Paese dove, a fianco ai classici spazi collaborativi *business-oriented*, si sono affermate molte realtà che potremmo definire a orientamento sociale, ossia spazi diretti a rispondere, attraverso progetti di innovazione sociale e di rigenerazione urbana, a esigenze socio-economiche condivise, spesso legate alla carenza di infrastrutture digitali diffuse (Rodighiero et al., 2022) o alla mancanza di servizi culturali e di welfare (Ivaldi et al., 2020; Gandini, Cossu, 2021).

A differenza degli spazi collaborativi puramente *business-oriented* che si configurano come iniziative imprenditoriali private e che basano il proprio modello di business sull'affitto di uffici, scrivanie e attrezzature, gli spazi collaborativi a orientamento sociale nascono spesso su iniziativa dell'attore pubblico, che concede finanziamenti e/o spazi fisici da utilizzare, e interviene direttamente nella governance di questi spazi per perseguire obiettivi legati alla comunità e al territorio in cui

sono inseriti (Avdikos, Pettas, 2021, Gandini, Cossu, 2021). Si tratta, dunque, di spazi con un forte radicamento sul territorio e che vengono utilizzati dai decisori pubblici come strumenti di policy utili a promuovere progetti di innovazione sociale. Altre volte, però, gli spazi collaborativi nascono dall'attivazione di lavoratori che si riuniscono per condividere e gestire collettivamente uno specifico spazio di lavoro per rispondere alle loro esigenze professionali e personali e affrontare e risolvere criticità comuni (Avdikos, Iliopoulou, 2019).

Gli utenti possono partecipare a vario titolo alla fondazione e alla gestione di questi spazi a orientamento sociale che, dunque, si vanno a configurare come vere e proprie piattaforme organizzative di tipo collaborativo. Il loro fine, infatti, è quello di condividere risorse e affrontare problematiche comuni (condizioni di precarietà, ridotta rappresentanza, mancanza di servizi di welfare sul territorio, ecc.) pur garantendo l'autonomia imprenditoriale e professionale dei singoli utenti (Mondon-Nazano et al., 2022). Coerentemente con questi obiettivi, molti di questi spazi si caratterizzano per forme giuridiche di tipo cooperativo (Gandini, Cossu, 2021; Sandoval, Littler, 2019) o associativo e coinvolgono i partecipanti anche nel loro tempo libero (Avdikos, Iliopoulou, 2019). Così facendo, la creazione di un senso di comunità e lo sviluppo di reti di supporto e di meccanismi di solidarietà e responsabilizzazione reciproca emergono come valori e missioni fondanti degli spazi a orientamento sociale (Sandoval, Littler, 2019). Questa condivisione valoriale e di finalità agevola la costruzione di reti relazionali e la nascita di processi collaborativi e creativi tra gli utenti degli spazi (Leone et al., 2022).

In letteratura non mancano esempi di casi italiani di spazi collaborativi a orientamento sociale. A titolo esemplificativo possiamo citare i cosiddetti *welfare coworking* (Ivaldi et al., 2020) o gli spazi collaborativi di resilienza che supportano e promuovono il cambiamento sociale attraverso l'interazione e la connessione con il territorio (Gandini, Cossu, 2021). Nonostante la crescente rilevanza del fenomeno, ad oggi manca uno studio che possa favorire una comprensione più precisa di quali siano i nuovi, emergenti bisogni a cui questi spazi collaborativi possono dare una risposta e attraverso quali caratteristiche e funzioni tali spazi possano di fatto rappresentare forme di imprenditorialità sociale per il territorio nel quale sono inseriti. A tal fine, questo saggio propone una mappatura di tutti gli spazi collaborativi a orientamento sociale presenti sul territorio nazionale e un approfondimento qualitativo sugli spazi della regione Emilia-Romagna.

— Metodologia

Lo studio è stato strutturato in due fasi. Una prima fase ha riguardato una mappatura degli spazi collaborativi in Italia tramite un'analisi desk iniziata a ottobre 2017 e aggiornata periodicamente fino a maggio 2022. La mappatura degli spazi si è basata inizialmente su una ricerca online che ha prodotto una prima lista di spazi, dei quali sono stati consultati siti web e profili presenti sui social media. Le informazioni così raccolte sono state triangolate con dati presenti nei siti ufficiali di associazioni di settore, come, ad esempio, Italian Coworking, FabLabs.io, Lo Stato dei Luoghi, Trans Europe Halles, South Working e la consultazione di esperti e *key in-*

formants. Questa analisi ha permesso di ottenere una mappatura di tutti gli spazi collaborativi presenti sul territorio nazionale, delle principali caratteristiche in termini di localizzazione geografica, anno di fondazione, forma di governance, numero di postazioni di lavoro e di utenti mensili, attività e servizi offerti, e obiettivi istituzionali. Ci si è quindi focalizzati sull'individuazione e lo studio degli spazi collaborativi con un orientamento sociale identificato sulla base o del tipo di governance dello spazio (pubblica o mista) o, nel caso di governance privata, della missione dichiarata, della forma giuridica (es. associazione, società cooperativa, fondazione) e/o del tipo di attività svolta prevalente (es. innovazione sociale).

Una seconda fase di approfondimento qualitativo si è basata su uno studio in profondità che ha coinvolto direttamente gli spazi collaborativi a orientamento sociale presenti in Emilia-Romagna. Tale fase di raccolta e analisi dati è stata condotta da fine 2018 ai primi mesi del 2022. In particolare, sono stati raccolti dati primari, quali interviste in profondità a gestori e frequentatori degli spazi mediante un protocollo semi-strutturato e in alcuni casi tramite l'osservazione diretta e partecipata (cioè visite in loco e partecipazione alle iniziative organizzate dagli/negli spazi). L'obiettivo di questa fase è stato quello di far emergere i temi ricorrenti e trasversali riguardanti gli spazi e l'ecosistema in cui sono inseriti.

Sono stati selezionati 22 spazi seguendo un criterio di rappresentatività sia delle diverse categorie di spazi emerse dalla mappatura, sia delle diverse province della regione e della numerosità di spazi collaborativi nelle diverse province. Sono state condotte 106 interviste. Sulle trascrizioni delle interviste è stata effettuata una analisi qualitativa induttiva (Gioia et al., 2013) finalizzata a descrivere e interpretare i dati raccolti e, quindi, a fornire un'indicazione su temi emergenti dallo studio degli spazi. In particolare, abbiamo identificato i diversi ruoli che gli spazi svolgono nei processi di trasformazione del lavoro, di supporto ai lavoratori e di innovazione sociale.

— Risultati

Mappatura: diffusione e caratteristiche degli spazi collaborativi a orientamento sociale

Attraverso la mappatura sono stati individuati 304 spazi collaborativi a orientamento sociale attivi in Italia a maggio 2022, pari a circa il 29% dei 1.056 spazi collaborativi presenti sul territorio nazionale. I dati raccontano che, se in termini numerici il fenomeno ha ormai assunto dimensioni di rilievo, dal punto di vista dell'evoluzione temporale esso si caratterizza per una storia piuttosto recente. Circa il 55% degli spazi collaborativi *social-oriented*, infatti, è stato fondato a partire dal 2016, anno in cui si è registrato il maggiore numero di nuove aperture di questo tipo di spazi (56 nuove aperture). Pur rallentando, il trend di crescita è proseguito anche durante la pandemia: circa il 10% degli spazi collaborativi *social-oriented* è stato fondato dal 2020 in poi, a conferma della vivacità del fenomeno.

In termini di governance, gli spazi collaborativi a orientamento sociale sono gestiti soprattutto da soggetti privati (circa il 68% del totale), principalmente associazioni (poco più

del 60% degli spazi a governance privata). Questo testimonia come gran parte di questi spazi si fondi su iniziative di carattere sociale già sedimentate sul territorio. Il ruolo del pubblico è comunque tutt'altro che marginale, visto che molti spazi collaborativi godono di qualche forma di supporto diretto o indiretto (finanziamenti, concessioni, co-partecipazione nell'erogazione di determinati servizi, ecc.), le quali si integrano al quasi 15% di spazi a governance puramente pubblica.

Il coworking è il tipo di spazio collaborativo a orientamento sociale più diffuso (148 spazi, poco meno della metà degli spazi *social-oriented*). Si tratta soprattutto di spazi di medio-piccole dimensioni e dalla governance privata, principalmente associazioni (è comunque interessante notare come le società cooperative contino per un terzo circa). Sono perlopiù gestiti da un nucleo consolidato di professionisti che si aggregano al fine di condividere servizi e risorse e che cercano di attrarre all'interno del proprio coworking altri liberi professionisti, lavoratori in *remote working* e/o membri di start-up con esigenze sociali e professionali simili tra loro. Non a caso, si differenziano dai coworking *business-oriented* per il maggior grado di coinvolgimento degli utenti nella gestione e per il minore tasso di turnover che ne deriva. Inoltre, non sono riconducibili a modelli di *franchise* (es. Regus, WeWork) o di *hot desking*, o a spazi più simili a *business center*, in cui l'affitto di uffici privati ha maggiore centralità rispetto all'offerta di ambienti di coworking.

I fab-lab rappresentano il secondo tipo di spazio più diffuso (59 spazi, circa il 19% del totale). Si tratta principalmente di spazi che assumono una forma giuridica di tipo associativo e si focalizzano su iniziative di innovazione sociale o di tipo educativo. Non a caso, molti fab-lab promuovono collaborazioni con scuole o università o, in alcuni casi, sono stati creati proprio al loro interno. Gli utenti, i cosiddetti *makers*, sono solitamente studenti e professionisti in ambito digitale che partecipano su base volontaria e contribuiscono attivamente alla gestione dello spazio. Inoltre, l'impatto sociale dei progetti promossi dai fab-lab ne ha favorito la diffusione anche in città di piccole dimensioni, nelle quali possono contribuire a colmare i gap in infrastrutture e competenze digitali.

Gli spazi polifunzionali o ibridi rappresentano il terzo tipo di spazi a orientamento sociale più diffuso (48 spazi, circa il 16% del totale). La natura polifunzionale o ibrida di tali spazi deriva dall'integrazione di ambienti di coworking o fab-lab riservati ai propri utenti abbonati – o, comunque, affiliati allo spazio – con sale studio, aree bar e aree per eventi culturali aperte a tutta la comunità locale e caratterizzate da modalità di accesso più flessibili e informali. Molti di questi spazi si pongono a integrazione dell'offerta culturale e di welfare nelle aree periferiche delle città medio-grandi, contribuendo di conseguenza a rivitalizzarne il tessuto urbano e a offrire servizi per giovani e categorie più fragili.

Invece, la diffusione degli hub culturali (36 spazi, circa il 12% del totale) è in parte riconducibile a progetti di rigenerazione urbana in cui associazioni culturali o gruppi informali di creativi si insediano in edifici riqualificati, spesso usufruendo di concessioni d'uso gratuito o grazie a bandi pubblici. Molti hub culturali ricercano un forte radicamento sul territorio, ad esempio offrendo servizi educativi, attività culturali o, in alcuni casi, servizi di inserimento occupazionale e accele-

razione imprenditoriale per giovani creativi. Ciò si affianca all'offerta di postazioni di lavoro, atelier, sale concerto o sale prova, talvolta fruibili anche a titolo gratuito (o, comunque, a prezzo ridotto) in base alla disponibilità economica di chi ne fa richiesta.

Gli incubatori sono gli spazi meno diffusi tra quelli a orientamento sociale (13 spazi, circa il 4% del totale). Si tratta principalmente di incubatori a governance pubblica (es. fondati da università) e di incubatori focalizzati sullo sviluppo di start-up a modello cooperativo. Oltre a offrire programmi di accelerazione e incubazione d'impresa e a facilitare l'accesso a finanziamenti, gli incubatori mappati offrono postazioni di lavoro, sale riunioni e altri ambienti condivisi a start-up, neoimprenditori e studenti con progetti ad alto impatto sociale (es. nell'ambito della formazione, del welfare e della sostenibilità ambientale).

Poco più della metà degli spazi collaborativi a orientamento sociale si trova nel Nord Italia (nel dettaglio, circa il 29% nel Nord Est e circa il 23% nel Nord Ovest). Circa il 25%, invece, si trova nel Mezzogiorno, dove si è registrata una rapida crescita negli ultimi anni: quasi due terzi degli spazi collaborativi *social-oriented* del Mezzogiorno sono nati dal 2016 in poi (contro la metà circa per gli spazi del Nord Italia). Tale crescita è da ricondursi, da un lato, allo sviluppo dell'associazionismo locale e, dall'altro, alle politiche di stimolo alla creatività promosse da alcune regioni. Un esempio è quello della Puglia (si veda anche Palmi, 2022), regione in cui sono nati negli ultimi anni coworking e hub culturali il cui sviluppo è stato favorito dalla disponibilità di bandi e finanziamenti regionali. In termini di associazionismo, invece, un esempio interessante è rappresentato dalla rete di South Working, creata nel 2020 con l'obiettivo di porsi come strumento di aggregazione di istanze e risorse di supporto in tema di precarietà lavorativa, bilanciamento vita-lavoro e rappresentanza di liberi professionisti e lavoratori in *remote working* (si veda anche Mirabile e Militello, 2022). In particolare, tale rete ha favorito lo sviluppo di nuovi coworking in località con minori servizi e infrastrutture – anche digitali – per i professionisti e la comunità locale. Nonostante la sua genesi recente, 30 spazi dei 304 spazi *social-oriented* mappati sono affiliati alla rete di South Working.

La diffusione degli spazi collaborativi a orientamento sociale nelle aree interne¹ del Paese è di particolare interesse. Nello specifico, ne abbiamo mappati 36 (principalmente coworking, fab-lab e hub culturali), pari a circa il 12% degli spazi *social-oriented*. Oltre due terzi degli spazi in aree interne si trova nel Mezzogiorno, a conferma della recente crescita degli spazi a orientamento sociale nelle regioni del Sud e del ruolo di aggregatore di istanze sociali e di offerta di servizi culturali e di welfare ricoperto da tali spazi. Alcuni di questi spazi, inoltre, sorgono in edifici pubblici (es. scuole, biblioteche, edifici di interesse storico-culturale) andati in disuso a causa dello spopolamento delle aree interne, avanzando l'ambizione di fornire una nuova funzione di pubblica utilità a tali edifici e, così facendo, di radicarsi nel territorio. Molti

spazi, inoltre, hanno il preciso obiettivo di attrarre in loco, e far restare, giovani professionisti, lavoratori creativi e lavoratori in *remote working*.

Nella prossima sezione dettaglieremo l'analisi qualitativa condotta sui frequentatori degli spazi dell'Emilia-Romagna. L'Emilia-Romagna rappresenta un contesto interessante, in quanto, oltre a essere la seconda regione italiana per numero di spazi a orientamento sociale (45 spazi, dato inferiore solo a quello della Lombardia), mostra anche una distribuzione capillare sul proprio territorio (si veda anche Leone et al., 2021; Mattioli, 2021). L'Emilia-Romagna gode anche, da un lato, di una tradizione di associazionismo e di cooperative a forte impatto sociale e, dall'altro, di una stretta collaborazione tra pubblico e privato (es. definizione di bandi per giovani creativi e innovazione sociale o di percorsi di co-progettazione con le comunità locali) che hanno favorito negli ultimi anni lo sviluppo di molti spazi collaborativi a orientamento sociale, anche in aree periferiche e in comuni di minori dimensioni.

— Analisi qualitativa: le funzioni degli spazi collaborativi a orientamento sociale

Come illustrato nella mappatura, gli spazi collaborativi a orientamento sociale presentano molte differenze in termini di governance, attività, utenti e funzioni svolte per i lavoratori e la comunità locale. L'analisi qualitativa condotta su un gruppo selezionato di questi spazi in Emilia-Romagna, e in particolare sui loro gestori e frequentatori, declina quali sono le funzioni che essi svolgono e identifica i principali gruppi di professionisti che decidono di lavorarvi. Le funzioni che abbiamo identificato sono quattro: una funzione "comunitaria", una di avviamento alla professione, una di accelerazione della professione e una di ancoraggio professionale e personale. Alcuni spazi svolgono tutte queste funzioni, seppur in modo diverso. In altri casi, gli spazi si dedicano a una funzione prevalente, anche influenzati da fattori contingenti (come, ad esempio, la necessità di lavorare da remoto durante le fasi più dure della pandemia da Covid-19 o la precarietà lavorativa derivante dall'attuale situazione economica) che determinano quale funzione prevale sulle altre.

La funzione "comunitaria" riguarda quegli spazi che si contraddistinguono per offrire ai lavoratori una comunità professionale di affiliazione in cui possano riconoscersi. Di conseguenza, molte delle attività svolte sono dirette a sostenere lo sviluppo del senso di comunità tra i frequentatori dello spazio. Questo senso di comunità riguarda la presenza di valori comuni e di un'identità condivisa, che va oltre la realtà professionale. Spesso il risultato delle dinamiche di affiliazione dei frequentatori della comunità professionale che sorge attorno allo spazio è la costituzione di gruppi più o meno formali di lavoro, o più o meno autogestiti, come riporta uno dei manager di uno spazio polifunzionale in provincia di Modena che racconta come non sia raro che i

¹ Nel definire le aree interne, questo capitolo segue la classificazione proposta dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) sviluppata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. In base alla SNAI, le aree interne racchiudono tutti i comuni italiani che sono distanti più di 20 minuti

da servizi pubblici ritenuti essenziali negli ambiti della mobilità, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria. Si tratta, quindi, di quei comuni che hanno subito maggiormente fenomeni di spopolamento, isolamento e abbandono di edifici storici. Le aree interne si suddividono in aree intermedie (quando

la distanza dai servizi essenziali è tra i 20 e i 40 minuti), aree periferiche (quando tale distanza è tra i 40 e i 75 minuti) e aree ultraperiferiche (quando tale distanza è superiore ai 75 minuti).

frequentatori degli spazi si raggruppano in organizzazioni (associazioni, “collettivi” o cooperative) di diverso tipo: “l’associazione è nata un po’ dai coworker e da alcuni makers per poter fare delle attività insieme e anziché presentarci come singoli, ci presentiamo come un gruppo” (cit. Interv. #AS19). Attraverso lo spazio, le comunità di coworker danno spesso vita a progetti che rispondono ai bisogni del territorio in cui si radicano, diventando un vero e proprio catalizzatore per l’innovazione sociale. È il caso di alcuni spazi che, a partire da idee sviluppate dalla community dei frequentatori, hanno lanciato progetti con ampie ricadute sociali, come ad esempio l’inserimento nel mondo del lavoro di categorie svantaggiate. A frequentare questi spazi sono prettamente lavoratori autonomi e piccoli imprenditori, istruiti e con ampia esperienza professionale, già attivi principalmente nel campo dell’innovazione sociale e della cultura, accomunati spesso non solo dagli stessi bisogni, ma anche dagli stessi interessi personali.

Molti degli spazi *social-oriented* svolgono una funzione di avviamento, in particolar modo per professionisti (sovente dei settori digitali) giovani nelle fasi iniziali della propria carriera, o per quei lavoratori, più senior, che stanno attraversando una fase di transizione professionale (ad esempio, perché stanno lasciando un posto fisso per una professione indipendente o perché stanno iniziando a sperimentare il lavoro da remoto). Non a caso questa funzione di avviamento è divenuta spesso prevalente dopo l’insorgenza della pandemia da Covid-19, quando molti spazi hanno lavorato come veri e propri *helpdesk* fornendo orientamento e supporto a quei lavoratori dipendenti che hanno iniziato a lavorare da casa e a cui mancavano risorse e competenze necessarie all’adattamento alla nuova modalità di lavoro (ad esempio, mancanza di una stampante o di una connessione veloce da casa o poca familiarità con software di videoconferenze). Da quanto emerge dalle interviste, infatti, gli spazi che si dedicano maggiormente a questa funzione supportano i frequentatori innanzitutto mettendo a loro disposizione postazioni di lavoro e altre risorse materiali (sale riunioni, stampanti e altre attrezzature, ecc.). Così facendo, tali spazi aiutano i frequentatori anche a migliorare il bilanciamento vita-lavoro, contribuendo a mettere dei confini tra tempi e spazi di lavoro e non lavoro, e soprattutto contribuiscono a ridurre l’incertezza che caratterizza l’avvio di una professione, come ad esempio, un free lance attivo nel social media management fa notare: *“all’inizio sei sempre abbastanza precario e quindi hai anche bisogno di crearti una certa stabilità [...] questo posto ti dà una stabilità e te la dà anche mentale”* (cit. Interv. #CS1).

Una terza funzione svolta dagli spazi collaborativi a orientamento sociale è quella di accelerazione del percorso professionale. In questi casi, gli spazi accolgono soprattutto startup e lavoratori autonomi del mondo della comunicazione digitale che frequentano gli spazi collaborativi per una convenienza economica e le opportunità professionali. Così come sottolinea un libero professionista di uno spazio in provincia di Modena, *“frequentare questo spazio ha semplicemente stimolato la mia libera professione, l’ha portata avanti, l’ha incentivata”* (cit. Interv. #CS1). Questi spazi supportano i lavoratori, accelerando dei processi di affermazione professionale che altrimenti impiegherebbero più tempo, maggiori sforzi, garantendo accesso a risorse (relazionali, cognitive e tecnologiche) poco disponibili nel territorio in

cui risiedono. Per usare le parole di un frequentatore di un coworking gestito da una cooperativa sociale: *“partendo da zero, in un luogo così, un freelance o una start up, tramite le varie collaborazioni può arrivare a raggiungere dei risultati molto buoni in poco tempo”* (cit. Interv. #EM14).

Un’ulteriore funzione di supporto che svolgono molti spazi collaborativi a orientamento sociale da noi considerati è quella dell’ancoraggio professionale e personale per quei lavoratori, in particolar modo autonomi, che mostrano una maggiore fragilità economica e un livello di esperienza professionale minore, e che si collocano al di fuori dei sistemi di welfare privati e pubblici e di ordini professionali. Per questi motivi, gli spazi supportano questi lavoratori, innanzitutto, aiutandoli a ridurre il rischio di isolamento professionale e personale, offrendo loro opportunità di socializzazione e di networking, e, in secondo luogo, contribuendo ad accrescere il loro riconoscimento e legittimazione professionale, dando, attraverso lo spazio, un luogo che li renda visibili sul mercato del lavoro, ai potenziali clienti e alle imprese del territorio, come raccontato dai seguenti intervistati: *“Avevo bisogno di non lavorare da casa [...] sentivo la necessità di uscire, di parlare con altre persone e di darmi una struttura”* (cit. Interv. #EM15); *“Quando sono entrato avevo una partita IVA traballante e una professionalità ancora da costruire. Questo spazio mi ha dato un luogo dove potere ricevere delle persone, quindi maggiore autorevolezza”* (cit. Interv. EM13).

— Conclusioni

La nostra mappatura ha confermato che in Italia, negli ultimi anni, si sono diffusi in numero rilevante, e con una distribuzione geografica non scontata, diversi tipi di spazi collaborativi che svolgono funzioni di utilità sociale rispondendo a bisogni collettivi espressi dalla comunità locale nella quale sono inseriti. Molti di questi spazi sorgono grazie all’intervento di soggetti pubblici, ma anche su iniziativa dell’associazionismo e della cooperazione. La loro diffusione sta sempre più coinvolgendo non solo i centri delle città più grandi e le loro zone periferiche, ma anche i comuni più piccoli, compresi quelli nelle aree più interne del nostro Paese.

Come discusso nelle pagine precedenti, questi spazi ripropongono – sia pur nella varietà delle caratteristiche che li contraddistinguono (es. in termini di dimensione, tipo o localizzazione geografica) – le esperienze dei *welfare coworking* e degli spazi collaborativi “di resilienza” già evidenziati in letteratura (Gandini, Cossu, 2021). Tuttavia, rispetto alle ricerche esistenti, il nostro studio ha permesso di meglio esplicitare le funzioni sociali svolte da questi spazi. Oltre a una funzione che abbiamo definito “comunitaria” proprio perché esplicitamente orientata ai professionisti che in questi spazi lavorano su progetti dedicati alla comunità locale, gli spazi da noi identificati svolgono, in tanti casi non per missione esplicita, ma informalmente, un insieme di funzioni di supporto ai lavoratori che stanno attraversando una transizione professionale, anche e soprattutto per effetto della digitalizzazione. Da questo punto di vista, tali spazi, soprattutto nelle aree periferiche e più interne del Paese, rappresentano una valida alternativa mediante la quale i lavoratori (ma più in generale la comunità locale) possono accedere alle tecnolo-

gie digitali di cui necessitano e, allo stesso tempo, diventano piattaforme di imprenditorialità sociale in cui sviluppare e rafforzare nuove competenze digitali, attraverso corsi di formazione, eventi e la presenza di altri professionisti in possesso delle suddette competenze (Lange et al., 2022).

Nello specifico, le principali funzioni emerse dalla nostra analisi qualitativa indicano che molti spazi a orientamento sociale intercettano e catalizzano i cambiamenti nel mondo del lavoro, rappresentando una leva di avviamento al lavoro e di accelerazione professionale, non solo per i professionisti che sono nelle fasi iniziali della loro carriera, ma anche per i lavoratori che stanno sperimentando un cambiamento o un'evoluzione professionale (dovuti, ad esempio, a un cambiamento nelle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative). Allo stesso tempo, gli spazi collaborativi che abbiamo analizzato offrono un ancoraggio ai lavoratori più precari e fragili che si articola non solo in termini materiali, ma anche e soprattutto in termini sociali e personali. Così facendo, questi spazi contribuiscono a migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli individui che li popolano, ad esempio facendoli uscire dall'isolamento e dall'informalità e dando loro opportunità di socializzazione e visibilità.

Non pare dunque azzardato sostenere che tali spazi rappresentino spesso forme di imprenditorialità sociale, proprio per la presenza di una forte mission sociale che influenza la scelta delle attività e dei servizi offerti. Naturalmente, questo studio presenta una prima ricerca di tipo esplorativo. Interessante può essere indagare in modo più approfondito quanti e quali spazi a orientamento sociale siano maggiormente consapevoli di questo loro ruolo, al fine di valorizzarlo (anche formalmente) e di potenziarlo, così da creare benefici per gli spazi stessi, per i singoli frequentatori e per la comunità locale. Da questo punto di vista, un fenomeno da tenere monitorato riguarda anche la nascita di reti di coworking e, più in generale, di network di spazi collaborativi di tipo "solidale" volti a riunire insieme più spazi a orientamento esplicitamente sociale per aumentarne l'impatto non solo sulla comunità locale più prossima, ma con riferimento anche a intere regioni o aree territoriali più ampie, come testimoniano le esperienze di South Working, il network P@sswork o il caso dei Laboratori Aperti dell'Emilia-Romagna (si veda anche Ivaldi et al. 2020). Un'interessante linea di ricerca futura è quindi rappresentata dallo studio dell'evoluzione di questi spazi e reti, con l'obiettivo di coglierne la continuità, la sostenibilità e la capacità di impatto nel medio-lungo termine.

Bibliografia

- Avdikos V., Iliopoulou E. (2019), "Community-led coworking spaces: From co-location to collaboration and collectivization", in Gill R., Pratt A.C., Virani T.E. (eds.), *Creative hubs in question*, Palgrave, Cham, pp. 111-129.
- Avdikos V., Pettas D. (2021), "The new topologies of collaborative workspace assemblages between the market and the commons", *Geoforum*, 121, pp. 44-52.
- Capdevila I. (2015), "Co-working spaces and the localised dynamics of innovation in Barcelona", *International Journal of Innovation Management*, 19(3), pp. 1-25.
- Clifton N., Füzi A., Loudon G. (2022), "Coworking in the digital economy: Context, motivations, and outcomes", *Futures*, pp. 1-14.
- Gandini A., Cossu A. (2021), "The third wave of coworking: 'Neo-corporate' model versus 'resilient' practice", *European Journal of Cultural Studies*, 24(2), pp. 430-447.
- Garrett L., Spreitzer G., Bacevice A. (2017), "Co-constructing a sense of community at work: The emergence of community in coworking spaces", *Organization Studies*, 38(6), pp. 821-842.
- Gioia D.A., Corley K.G., Hamilton A.L. (2013), "Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology", *Organizational Research Methods*, 16(1), pp. 15-31.
- Ivaldi S., Galuppo L., Calvanese E., Scaratti G. (2020), "Coworking space as a practised place between welfare working and managerial challenges", *Journal of Workplace Learning*, 33(1), pp. 26-44.
- Lange B., Herlo B., Willi Y., Pütz M. (2022), "New working spaces in rural areas: designing a research agenda for regional sovereignty in post-pandemic times", in Mariotti I., Di Marino M., Bednář P. (eds.), *The COVID-19 Pandemic and the Future of Working Spaces*, Routledge.
- Leone L., Scapolan A.C., Montanari F. (2022), "Gli spazi collaborativi come luoghi a sostegno della creatività", in Montanari F. (a cura di), *Spazi collaborativi in azione. Creatività, innovazione e impatto sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 23-46.

Leone L., Scapolan A.C., Montanari F., Rinaldini M., Razzoli D. (2021), "Gli spazi collaborativi in Emilia-Romagna: Caratteristiche e ripresa post Covid", *Economia e Società Regionale*, 1, pp. 85-97.

Mattioli C. (2021), "New workplaces in "in-between" territories. Productive, educational and urban dimensions of Emilian makerspaces", in Mariotti I., Di Vita S., Akhavan M. (a cura di), *New Workplaces Location patterns, urban effects and development trajectories*, Springer, Cham, pp. 209-231.

Merkel J. (2019), "Freelance isn't free. Co-working as a critical urban practice to cope with informality in creative labour markets", *Urban Studies*, 56(3), pp. 526-547.

Mirabile M., Militello E. (2022), *South Working. Per un futuro sostenibile del lavoro agile in Italia*, Donzelli, Roma.

Montanari F., Mattarelli E., Scapolan A.C. (2020), *Collaborative spaces at work: Innovation, creativity and relations*, Routledge, Londra.

Mondon-Navazo M., Murgia A., Borghi P., Mezihorak P. (2022), "In search of alternatives for individualised workers: A comparative study of freelance organisations", *Organization*, 29(4), pp. 736-756.

Palmi P. (2022), "Policy a sostegno degli hub creativi", in Montanari F. (a cura di), *Spazi collaborativi in azione. Creatività, innovazione e impatto sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 113-130.

Rodighiero S., Montanari F., Scapolan A.C. (2022), "Gli spazi collaborativi in Italia: stato dell'arte e prospettive future", Montanari F. (a cura di), *Spazi collaborativi in azione. Creatività, innovazione e impatto sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 23-46.

Sandoval M., Littler J. (2019), "Creative hubs: A co-operative space?", Gill R., Pratt A.C., Virani T.E. (eds.), *Creative hubs in question*, Palgrave, Cham, pp. 155-168.

Sperimentando la co-programmazione a livello locale

L'esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città

Giammaria Gotti

Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Abstract

Il presente lavoro si propone di analizzare come opera a livello locale l'istituto della *co-programmazione*, previsto dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117. Tale analisi sarà svolta, dapprima, attraverso un'indagine sui presupposti teorici della partecipazione degli enti del Terzo settore alle scelte programmatiche degli enti locali e, successivamente, attraverso la descrizione dell'innovativa esperienza di co-programmazione promossa – già a partire dal 2016 e di recente ulteriormente consolidata – dal Comune di Brescia con il *Consiglio di indirizzo del welfare della città*. La descrizione di quest'ultima esperienza permette di apprezzare da vicino tutte le potenzialità del citato istituto, così come le sfide e le prospettive delle sue future applicazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti del Terzo settore. Detta esperienza si inserisce pienamente nell'attuale tendenza legislativa (art. 55 CTS) e giurisprudenziale (su tutte, Corte Cost., sentenza n. 131 del 2020) di valorizzazione dell'*amministrazione condivisa* e si pone quale virtuoso esempio di *democrazia partecipativa* a livello locale.

Keywords: amministrazione condivisa, democrazia partecipativa, co-programmazione, Terzo settore, enti locali

Si ringrazia il dott. Luca Gori per i suoi insegnamenti e per i preziosi consigli, senza i quali il presente lavoro non sarebbe stato possibile.

DOI: 10.7425/IS.2022.04.10

Introduzione. Un'esperienza di co-programmazione tra amministrazione condivisa e democrazia partecipativa

Il presente lavoro si propone di analizzare come opera a livello locale l'istituto della co-programmazione, previsto dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (cd. Codice del Terzo settore, d'ora in poi anche "CTS"). Tale analisi sarà svolta, dapprima, attraverso un'indagine sui presupposti teorici della partecipazione degli enti del Terzo settore (di seguito anche "ETS") alle scelte programmatiche degli enti locali e, successivamente, attraverso la descrizione dell'innovativa esperienza di co-programmazione promossa – già a partire dal 2016 e di recente ulteriormente consolidata – dal Comune di Brescia con il Consiglio di indirizzo del welfare della città. La descrizione di tale esperienza permette di apprezzare da vicino tutte le potenzialità del "nuovo" istituto della co-programmazione, così come le sfide e le prospettive delle sue future applicazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti del Terzo settore. Detta esperienza si inserisce poi pienamente nell'attuale tendenza legislativa (art. 55 CTS) e giurisprudenziale (su tutte, Corte Cost., sentenza n. 131 del 2020) di valorizzazione dell'amministrazione condivisa e, allo stesso tempo,

si pone quale virtuoso esempio di democrazia partecipativa a livello locale.

Discorrere di amministrazione condivisa e di democrazia partecipativa descrivendo un'esperienza promossa da un ente territoriale minore non è frutto di una scelta casuale¹. Anzi, è dovuta al fatto che i Comuni non solo rientrano certamente tra le amministrazioni pubbliche alle quali si riferiscono le norme del CTS sulla *amministrazione condivisa*, ma costituiscono "i primi e i più immediati interlocutori" degli ETS². Non v'è poi dubbio che la *democrazia partecipativa*, se è certamente considerata paradigma di buon governo per tutti i livelli dei poteri pubblici, è proprio con riferimento ai Comuni che la sua concreta applicazione trova "una qualche giustificazione maggiormente cogente"³. Il livello comunale è infatti quello in cui maggiormente si realizza una sorta di identificazione tra livello istituzionale e comunità in esso insediata. Questa immedesimazione fra istituzione e comunità ha giustamente portato ad affermare che non si può pensare di "staccare il Comune, la sua organizzazione, il modo di svolgere le sue funzioni dalla sussistenza e operatività della sua comunità di riferimento" e che il principio partecipativo "di interazione effettiva e piena tra istituzioni e società appartiene alla natura focale del Comune come ente di base"⁴.

¹ Peralto, in dottrina si era già sottolineata l'esigenza di "ragionare sull'interazione fra la promozione dell'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono... a perseguire il bene comune e il pluralismo territoriale". Così G. Delledonne (2017), "Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni", *Non Profit*, 3/2017, p. 71 (numero speciale

monografico a cura di E. Rossi e L. Gori). Sui rapporti tra principio pluralistico e quello dell'autonomia locale, si v. F. Pizzolato (2015), "Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale", *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

² G. Leondini (2019), *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, Giappichelli, Torino, p. 151.

³ U. Allegretti (2011), "Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2011, p. 205.

⁴ *Ivi*, p. 207.

Il rapporto di complementarità che corre tra amministrazione condivisa e democrazia partecipativa⁵ aiuta a meglio comprendere l'innovatività di una simile esperienza. I principi di partecipazione e di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione – nei quali si rinviene il fondamento della democrazia partecipativa nell'ordinamento italiano⁶ – sono stati particolarmente rafforzati a seguito dell'introduzione in Costituzione, nel 2001, del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.). La previsione di un dovere per Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini nel perseguimento dell'interesse generale va infatti ad affiancarsi all'obbligo posto in capo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, rendendo ancora più esplicito che tra le responsabilità dei pubblici poteri vi è quella di creare le "pre-condizioni dell'esercizio da parte di privati di attività idonee a realizzare interessi generali", liberando le loro "potenzialità partecipative"⁷. In altre parole, si può affermare oggi che "dentro la sussidiarietà orizzontale s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative"⁸.

Tuttavia, rimane ben ferma la distinzione tra i due concetti. Come è stato efficacemente sottolineato⁹, la partecipazione all'erogazione di servizi o alla gestione di un bene comune è cosa comunque diversa dalla partecipazione alla elaborazione di decisioni politiche. Se la sussidiarietà orizzontale rafforza la prospettiva di una partecipazione di stampo *amministrativo* permettendo all'autonoma iniziativa della società civile di farsi portatrice del cd. "interesse generale", la democrazia partecipativa rafforza una partecipazione di carattere più *politico*, intesa come coinvolgimento diretto di quelle forze sociali nella definizione dell'interesse pubblico da parte delle istituzioni politiche. A tale distinzione può ricondursi anche quella tra Terzo settore "di servizi", inteso come produttore di servizi a vantaggio di terzi quale apporto originale al sistema di welfare (che rappresenta ancora oggi il suo principale ambito di sviluppo) e Terzo settore "di *advocacy*"¹⁰, facendosi con tale termine riferimento al ruolo da esso assunto "nella dimensione della partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche, e perciò nel più ampio contesto di quella che è definita la democrazia partecipativa", "nelle attività cioè di elaborazione delle decisioni riguardanti il perseguimento dell'interesse pubblico, siano esse di rilievo strategico complessivo ovvero connesse alla programmazione di un determinato e specifico intervento"¹¹.

A nostro avviso, per i motivi che si metteranno in luce nel corso del presente lavoro, l'esperienza in discorso va inserita "a metà strada" tra l'amministrazione condivisa e la democrazia partecipativa, tra coinvolgimento del privato sociale nel sistema di welfare e partecipazione dello stesso all'elaborazione delle politiche pubbliche a livello locale, collocandosi

a pieno titolo in quel fenomeno di emersione di nuove esperienze partecipative che si risolvono in forme atipiche e originali di concorso alle scelte dei pubblici poteri¹².

Infine, tra le diverse esperienze che potevano scegliersi, quella del Comune di Brescia è parsa particolarmente interessante anche per un'altra ragione. Essa costituisce infatti una delle (sinora) non numerose applicazioni del "nuovo" istituto di co-programmazione. Come è noto, infatti, mentre le esperienze di co-progettazione sono parecchie, non altrettanto può dirsi per la co-programmazione, che pure dovrebbe precedere, nei tempi e nella logica, l'eventuale co-progettazione. Come si è messo in evidenza, "mentre è frequente che enti pubblici e Terzo settore lavorino insieme su progetti specifici concreti, giungendo al termine di tali collaborazioni a definire in modo condiviso obiettivi, ruoli e risorse di ciascuno, capita in molti meno casi che abbiano ragionato insieme sulle *scelte politiche di fondo* che portano a scegliere di attivare o meno tali progetti"¹³: che abbiano appunto fatto ricorso alla co-programmazione.

Il senso del presente lavoro è quindi studiare come la co-programmazione operi a livello locale e come questa favorisca la partecipazione della comunità locale alle scelte programmatiche pubbliche, per descrivere poi una di quelle esperienze che meglio sembrano aver realizzato le finalità proprie dell'amministrazione condivisa. Non solo quindi uno studio di un caso, ma una riflessione teorica i cui risultati trovano una conferma in un'esperienza senz'altro unica, quella bresciana.

— Qualche notazione di contesto: la partecipazione degli enti del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale

Prima di procedere con la descrizione dell'esperienza bresciana, può essere utile qualche notazione di contesto sulla partecipazione degli ETS alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale e sulle diverse forme che nel tempo essa ha assunto.

L'ambito nel quale si è registrata un'ampia diffusione e sperimentazione di esperienze di democrazia partecipativa è proprio quello dell'attività amministrativa locale, nell'ambito della quale tali esperienze si sono poste spesso in relazione con l'attività di organi esecutivi deputati alla cura dell'interesse generale (come la giunta comunale)¹⁴. D'altronde, numerose sono oggi le disposizioni, anche costituzionali, in cui si può rinvenire il fondamento normativo della partecipazione a livello locale (artt. 6 e 8 TUEL; art. 4, comma 4, l. 131

5 Questo aspetto è messo bene in rilievo da A. Valastro (2016), "La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali", *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2016, spec. pp. 13 e ss.

6 Si v., *ex multis*, U. Allegretti (2011), "Democrazia partecipativa", *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano.

7 G. Arena, G. Cotturri (2010), "Introduzione. Il 'valore aggiunto' della cittadinanza attiva", in Arena G.,

Cotturri G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, p. 14.

8 G. Cotturri (2003), *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, *Astrid Online*, p. 3.

9 E. Rossi (2016), "Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano", *Diritto e Società*, n. 3/2016, p. 495.

10 P. Consorti, L. Gori, E. Rossi (2021), *Diritto del Terzo settore*, II edizione, Il Mulino, Bologna, p. 40.

11 Ivi, p. 35.

12 F. Pizzolato (2017), "La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili", in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili*, LUP, Roma, spec. pp. 99-100.

13 Così G. Marocchi (2021), "La coprogrammazione a Caluso. Un'esperienza di amministrazione condivisa", *Impresa Sociale*, n. 2/2021, pp. 57 e ss.

14 Si v. sul punto P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 35.

del 2003; art. 117, sesto comma, Cost.), disposizioni che lasciano aperti “spazi normativi considerevoli attraverso i quali è possibile dar vita a percorsi innovativi, che trovano quindi nell’attuale quadro costituzionale un sicuro fondamento”¹⁵.

L’esigenza di creare sempre più ampie occasioni di partecipazione degli ETS (e non solo) alle decisioni dei pubblici poteri, specialmente per quanto riguarda le attività di pianificazione e di programmazione delle politiche di settore a livello locale, è ormai da tempo oggetto di attenzione¹⁶.

Fu per la prima volta la legge 8 giugno 1990, n. 142 (recante *Ordinamento delle autonomie locali*) a disporre che “i Comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all’amministrazione locale”. Successivamente, l’art. 2 della legge 3 agosto 1999, n. 265 introdusse nell’art. 2 della legge 142 cit. un’importante disposizione, in base alla quale “i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”¹⁷.

Un ruolo di particolare rilievo venne poi riconosciuto dalla legge n. 328 del 2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che aveva previsto che gli enti locali “provvedono, nell’ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali” secondo i principi, tra l’altro, “di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti di cui all’articolo 1, comma 4” (organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni e enti di promozione sociale, fondazioni e enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose). In particolare, l’art. 3 di tale legge immaginava una cd. *programmazione negoziata*, frutto di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e i soggetti del cd. privato sociale. La previsione non è andata esente da critiche, incentrate specialmente sul carattere *settoriale* delle forme di partecipazione previste e sulla insufficiente garanzia della partecipazione del TS alla definizione delle politiche pubbliche. In particolare, si sottolineava il rischio che una simile partecipazione si prestasse facilmente a strumentalizzazioni finalizzate all’accaparramento del consenso, piuttosto che essere diretta a garantire un coinvolgimento effettivo nell’elaborazione di quelle politiche¹⁸.

Ad ogni modo, la funzione che assolverebbe in tali contesti la *partecipazione* è quella di consentire l’acquisizione delle

scelte più adeguate alla cura degli interessi generali, contribuendo allo stesso tempo a legittimare democraticamente le scelte stesse e ad accrescere il consenso intorno ad esse¹⁹. Come messo in evidenza dall’Agenzia per il Terzo settore nelle *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale* del 2001, l’esigenza di detta partecipazione derivava dalla “crisi del sistema rappresentativo classico dovuta ad una serie di fattori quali la presenza di sistemi elettorali scarsamente rappresentativi, l’assenza di democraticità nelle modalità di selezione delle candidature, il conseguente indebolimento delle assemblee elettive”²⁰. Da qui si poneva l’urgenza di garantire “una partecipazione effettiva, consapevole e costruttiva al *policy making* della società civile organizzata”²¹.

— La co-programmazione nel Codice del Terzo settore

Come noto, oggi il già citato art. 55 del CTS disciplina la collaborazione tra enti locali (e in generale, tutte le pubbliche amministrazioni) e gli enti del Terzo settore prevedendo che le amministrazioni pubbliche “nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale assicurano il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento”²². In particolare, il secondo comma dell’art. 55 disciplina l’istituto della co-programmazione, prevedendo che essa “è finalizzata all’individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili”.

La previsione rappresenta l’evoluzione di quanto era già stato previsto dal d.P.C.M. 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell’art. 5 della l. 8 novembre 2000, n. 328), che aveva evidenziato la necessità per le Regioni di prevedere il ricorso ad “adeguati processi di consultazione” con i soggetti del Terzo settore e con i loro organismi rappresentativi “riconosciuti come parte sociale” (art. 1, comma 2, lett. e)²³. In dottrina²⁴ si era infatti da tempo messa in evidenza la necessità di predisporre una serie di interventi positivi da parte delle istituzioni volti ad assicurare “le condizioni materiali” della partecipazione del privato sociale ai procedimenti

¹⁵ E. Rossi et al., *Identità e rappresentanza*, cit., p. 121.

¹⁶ C. Cittadino, C. Bova, M.F. De Forgellinis, A. Ferrante (2008), “La partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione delle politiche di settore”, in Cittadino C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e terzo settore*, Passigli, Firenze, pp. 155 ss. Sulle forme di coinvolgimento dei soggetti del TS previste a livello locale, si v. E. Rossi, P. Addis, F. Biondi Dal Monte, E. Stradella, E. Vivaldi (2011), *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, p. 121 ss.

¹⁷ A tal proposito si era osservato che “il legislatore ha evidentemente voluto in tal modo fare

assumere alla partecipazione una valenza anche ‘surrogatoria’ dell’azione dell’ente locale, sullo sfondo (almeno così parrebbe) di un’accezione estensiva del principio di sussidiarietà”: così E. De Marco (2000), “Comune” (voce), *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento IV, p. 275.

¹⁸ Sul punto criticamente E. Rossi et al., *Identità e rappresentanza*, cit., pp. 124 ss.

¹⁹ P. Pantalone (2018), “Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese”, *Il Diritto dell’Economia*, 31(95), pp. 47 e ss.

²⁰ <https://www.passionenonprofit.it/wp-content/uploads/2012/02/LINEE-GUIDA-SULLA-DEFINIZIONE-DI-CRITERI-E-DI-MODEL->

[LI-PER-LA-PARTICIPAZIONE-DEL-TERZO-SETTORE-ALLA-DETERMINAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE-A-LIVELLO-LOCALE.pdf](#), p. 5.

²¹ Ivi, p. 6.

²² Sul tema, in dottrina, *ex multis*, si v. E. Frediani (2021), *La coprogettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli; A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di) (2020), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli, Editoriale Scientifica; S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di) (2019), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.

²³ Come ricordato da L. Gori (2022), *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, p. 212.

amministrativi, specie in quelli di programmazione, data la difficoltà di continuare a procedere “in assenza di specifiche regole che stabiliscano obblighi in capo ai soggetti pubblici, specifiche procedure, garanzie”²⁵.

Come chiarito dalle Linee guida recentemente adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con lo scopo di offrire un quadro condiviso di analisi degli articoli 55 e ss. del CTS e di supportare gli enti pubblici nella loro concreta applicazione (D.M. n. 72/2021), la co-programmazione si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento. I vantaggi concreti della co-programmazione sono di costituire sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, (...) in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento²⁶.

In dottrina si è infatti sottolineato come la co-programmazione sia “la preconditione affinché i successivi interventi e progetti risultino in linea con i principi enunciati dall'art. 55, comma 1. La co-programmazione rappresenta un terreno specifico di attività degli enti del Terzo settore, la cui posizione, all'interno dell'ordinamento, non è esclusivamente limitata allo svolgimento di attività in concreto, bensì è valorizzata dalla capacità di offrire alla P.A. una “rappresentazione” dei bisogni e delle esigenze di una comunità”²⁷. Secondo la storica sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, ciò si sostanzia in “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.,” un originale canale di “amministrazione condivisa... scandito per la prima volta in termini generali [come] una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria”. Agli ETS è così “riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale”.

Se quindi dovessimo riassumere brevemente i punti di forza della “nuova” co-programmazione, potremmo dire che essi risiedono essenzialmente nella sua flessibilità nell'articolazione del procedimento amministrativo: tutte le P.A. sono chiamate ad impegnarsi in essa, tutti gli ambiti di attività di interesse generale sono interessati, tutti gli ETS possono essere coinvolti e chiederne l'attivazione. La capacità adatti-

va della co-programmazione, dunque, a temi e alle questioni più disparate.

Si è peraltro affermato che la disciplina del Codice è orientata verso un modello di partecipazione che non è limitato alla mera consultazione degli ETS²⁸, ma che adotta un vero e proprio metodo deliberativo, fondato su uno “scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni” e mirante “alla elaborazione di posizioni comuni per mezzo della discussione pubblica tra i soggetti”²⁹. Già in passato, infatti, si era infatti sottolineato che “la deliberazione è qualcosa di più della consultazione dei soggetti che rappresentano interessi “propri”, mirando alla elaborazione di posizioni comuni per mezzo della discussione pubblica tra i soggetti”. Il metodo deliberativo sarebbe quello “più pertinente alla natura e alla mission del TS, perché presuppone che le parti che partecipano alla discussione siano mosse dalla volontà di addivenire a soluzioni condivise”, contribuendo così a “dotare di maggiore effettività la partecipazione alla determinazione delle politiche pubbliche da parte di soggetti esclusi dal tradizionale circuito della rappresentanza politica”³⁰.

Il ruolo degli enti locali

Prima di passare a descrivere nel dettaglio l'esperienza bresciana, rimane un ultimo aspetto da considerare in via generale: il ruolo degli enti locali rispetto al nuovo istituto della co-programmazione. Per fare questo, occorre notare che la disciplina dettata dall'art. 55 CTS rimane alquanto generica sotto alcuni profili, per esempio su quale debba essere lo svolgimento in concreto del “coinvolgimento attivo” o su quali siano i criteri per l'individuazione, da parte della pubblica amministrazione, dei soggetti con cui svolgere attività di co-programmazione. La norma si limita infatti a prevedere che le forme di co-programmazione attraverso cui assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore siano poste in essere “nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona”.

La genericità della disciplina dettata dall'art. 55 CTS, se da un lato potrebbe apparire criticabile, lascia dall'altro un'ampia discrezionalità alle pubbliche amministrazioni³¹, consentendo così, per esempio, l'intervento delle fonti locali in funzione integrativa. Non sembra infatti che si possa ragio-

24 Ad es. A. Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori*, cit., p. 12.

25 Fermo restando che, come messo in evidenza da L. Gili (2018), “Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.”, *Urbanistica e Appalti*, n. 1/2018, p. 3, la co-programmazione “è intesa come forma di coinvolgimento degli enti del Terzo settore in termini non co-decisori ma più squisitamente partecipativi”.

26 Ministero del lavoro e delle politiche sociali, DM 72/2021, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli art. 55-57 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo settore)*, p. 8.

27 L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 211.

28 Si è anzi detto che essa rappresenta una

delle più recenti evoluzioni in tema di tecniche di partecipazione all'attività amministrativa, configurandosi come partecipazione “precoce”, “un contraddittorio che si instaura *usque ab initio*”. Così L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 213. Sul punto si v. anche E. Frediani (2017), “I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore”, *Non Profit*, 1, p. 163.

29 G. Leondini, *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, cit., p. 46.

30 E. Rossi et al., *Identità e rappresentanza*, cit., p. 127.

31 Come messo in rilievo da L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 214: “non può essere sottovalutata la circostanza che l'art. 55, commi 1 e 2, CTS, in realtà, rappresenti una sorta di “scheletro

normativo” che ciascuna pubblica amministrazione precedente, nei limiti dei propri poteri e attribuzioni, è chiamata ad integrare definendo proprie modalità, procedimenti ed effetti”. Lo stesso A. prosegue osservando che, se si ragionasse diversamente, “risulterebbe assai difficile immaginare una sorta di procedimento del tutto astratto rispetto al contesto territoriale, slegato dall'attività di interesse generale che ne è oggetto e dai nessi che si intendono creare fra tale co-programmazione e le successive fasi di co-progettazione”, e che quindi “pare ammissibile, in linea generale, che Regioni ed enti locali ... possano dettare proprie norme al fine di integrare quanto previsto dal legislatore all'art. 55 CTS”.

nevolmente negare che gli enti locali abbiano la competenza a dare attuazione a tali disposizioni legislative. In dottrina si è infatti messo in evidenza come gli enti locali abbiano sviluppato una “significativa capacità di disciplinare, con proprio regolamento, alcuni istituti innovativi”, così che “non sembrano esservi ostacoli a che la fonte comunale dia attuazione, nell’ambito della propria competenza, all’art. 55 del Codice in tema di coinvolgimento degli ETS attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, specialmente laddove il legislatore statale e quello regionale omettano di dettare una disciplina più completa ed organica, giocando, in tal senso, ancora una volta, ruolo di “volano” dell’innovazione”³².

Sono quindi anzitutto i regolamenti degli enti locali – che, come noto, hanno oggi copertura a livello costituzionale (art. 117, sesto comma, Cost.) – a poter disciplinare e sperimentare forme innovative di collaborazione³³. Con riferimento a queste forme innovative, si è parlato di “diritto pubblico informale”, in quanto esse, non spesso inquadrabili e riconducibili a norme di fonte legislativa, trovano il proprio riconoscimento giuridico nella disciplina offerta da norme comunali³⁴.

Proprio con riferimento al recente modello di amministrazione condivisa e grazie agli spazi lasciati aperti per gli enti locali, si iniziano a registrare alcuni regolamenti locali volti a disciplinare nel dettaglio le forme di collaborazione con il Terzo settore³⁵, tra i quali spicca quello – che ora analizzeremo a fondo – del Comune di Brescia.

In definitiva, con le parole di Gori, “questa matrice dal basso rappresenta il ‘cuore’ giuridico e politico del cambiamento di paradigma in attuazione dell’art. 118 u.c. Cost: una innovazione creata principalmente nei laboratori periferici dei Comuni”³⁶.

Il Consiglio di indirizzo del welfare della città quale “sede permanente di governo della co-programmazione” nel Comune di Brescia

Come noto, la legge regionale Lombardia 12 marzo 2008, n. 3 (recante *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale*) stabilisce, all’art. 13, che i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e, in particolare, programmano la rete locale delle unità d’offerta sociali “anche promuovendo la partecipazione dei soggetti di cui all’articolo 3” (vale a dire persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà; i soggetti del Terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative

e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale; gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale). L’art. 18 della stessa legge, inoltre, prevede che il “piano di zona è approvato o aggiornato dall’Assemblea distrettuale dei sindaci... secondo modalità che assicurano la più ampia partecipazione degli organismi rappresentativi del terzo settore” (co. 4). Ad un primo sguardo, potrebbe apparire questo, insieme – come si vedrà – all’art. 55 CTS, il fondamento normativo della decisione del Comune di Brescia di istituire il cd. *Consiglio di indirizzo del welfare della città* (di seguito anche “Consiglio” o “CIW”). Occorre tuttavia calare tale esperienza in un più preciso quadro storico e politico.

L’esperienza bresciana del Consiglio parte e viene attuata quando il Codice del Terzo settore era ancora di là da venire, radicandosi in una scelta politica della nuova giunta comunale insediatasi nel 2013. La giunta Del Bono nell’arco di due anni innova profondamente tutta l’impostazione del welfare cittadino, secondo una visione organica – la cd. *Città del noi* – che aveva bisogno di un luogo di sintesi permanente nella quale la visione complessiva dei bisogni e delle risposte sociali fosse condivisa tra amministrazione e Terzo settore. La stessa amministrazione, peraltro, aveva anche dichiarato al momento dell’insediamento “Brescia città zero gare”, con ciò indicando l’apertura di una stagione di collaborazione cittadina che poi è stata progressivamente strutturata. Da qui l’unicità dell’esperienza bresciana, che, nel momento in cui fu avviata, poteva ritenersi di “diretta” attuazione dell’art. 118, quarto comma, Cost.

Il Consiglio è stato istituito nel 2016 per volontà dell’amministrazione comunale bresciana (deliberazione del Consiglio comunale n. 708 del 1° dicembre 2015). Esso rappresentava l’approdo di alcune dinamiche di partecipazione che avevano caratterizzato l’attività sociale della città negli anni precedenti e veniva presentato quale organo permanente di orientamento, stimolo e valutazione delle politiche e delle azioni pubbliche e del privato sociale, per assolvere compiti di programmazione generale e per indirizzare le politiche di welfare in maniera partecipata. Nel 2019, questo organismo è stato ulteriormente consolidato, attraverso un apposito regolamento per l’istituzione e la disciplina “in via definitiva” del Consiglio (d’ora poi anche “Regolamento”) approvato con deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Brescia del 25 luglio 2019, n. 93. Tale delibera presenta il regolamento istitutivo del Consiglio come “testo regolamentare che disciplina i rapporti tra l’Amministrazione ed il Terzo settore, in un’ottica di co-programmazione in attuazione del D. Lgs. 117/2017”, al fine di consolidare un “modello di welfare cittadino di comunità, quale forma concreta di attuazione del prin-

³² Ivi, p. 321.

³³ L. Gori (2018), “Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore”, *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2018, p. 47, secondo cui l’ambito naturale delle fonti locali è rappresentato proprio dalla “promozione delle attività e delle finalità del TS, riconoscendo per prime – come fonti dotate di maggiore prossimità rispetto ai fenomeni sociali – nuove istanze che chiedono di essere qualificate, disciplinate e promosse”.

³⁴ F. Giglioni (2018), “Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico”, *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, II,

p. 3 e ss.

³⁵ A. Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori*, cit., pp. 21 e 27, ove si nota che oggi “è in atto una seconda stagione, animata e stimolata dai grandi mutamenti sociali e istituzionali intervenuti nel frattempo e – soprattutto – dalla rinnovata spinta partecipativa e solidaristica che le nuove crisi hanno impresso alle comunità locali” e che i “regolamenti, ancora pochi perché legati all’evoluzione assai recente del modello dell’amministrazione condivisa, sono tuttavia molto significativi perché costituiscono i primi tentativi di rendere effettivamente complementari i due modelli

e le due facce della partecipazione. In alcuni casi ci si limita ad affiancare la previsione degli istituti di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa all’interno dello stesso regolamento, che assurge così a vera normativa-quadro della partecipazione collaborativa tout court; in altri casi gli organismi della partecipazione organica vengono ripensati come luoghi non solo del proporre ma anche «del fare e dell’agire».

³⁶ L. Gori (2019), “La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale”, *Politiche Sociali*, n. 2/2019, pp. 326-327.

“cipro di sussidiarietà” e di “favorire la co-programmazione e la partecipazione civile con riferimento ai temi sociali”.

Ovviamente l'approvazione nel 2017 del Codice del Terzo settore ha in qualche modo corroborato le scelte fatte precedentemente dalla Giunta e ha permesso alla città di trovarsi particolarmente ben attrezzata per la nuova stagione regolata dai principi dell'amministrazione condivisa. Principi che, al di là dei richiami “di stile” alla citata l. r. 3/2008, non sono stati promossi dalla Regione Lombardia, alla quale – almeno con riferimento all'esperienza bresciana – non è riconducibile alcuna reale spinta promozionale. Da qui l'unicità di tale esperienza, il cui sviluppo è da ricondursi alla precisa volontà *politica* della giunta comunale e che, almeno nel momento del suo avvio (2015-2016), costituiva una diretta attuazione dell'art 118, quarto comma, Cost.

Il *Consiglio* rappresenta oggi la “*sede permanente* della Città di Brescia ai fini dello svolgimento dell'attività di co-programmazione prevista dall'art. 55” del CTS (art. 1, co. 1 del *Regolamento*), avente come riferimento territoriale l'Ambito 1 del Piano di Zona, vale a dire i Comuni di Brescia e dell'adiacente comune di Collebeato.

Al *Consiglio* è affidato il compito di “stimolare, raccogliere tramite specifici incontri di confronto, la progettualità di tutti gli attori del welfare in una visione condivisa che valorizzi tutte le risorse umane, organizzative, finanziarie e strumentali presenti sul territorio” e costituisce “tavolo di co-programmazione e di partecipazione civile dei diversi portatori di interesse sul tema sociale della città... con lo scopo di condividere informazioni, esigenze, istanze utili ad orientare, attraverso il dibattito pubblico ed il libero confronto di idee e proposte, le scelte e le azioni volte a realizzare un sistema di welfare sempre più adeguato” (art. 1, co. 2 e 3 del *Regolamento*).

Nelle pagine che seguono si descriveranno quindi funzionamento, composizione e competenze del *Consiglio*, formulando per ciascuno di questi aspetti alcuni rilievi anche critici e proposte di miglioramento. Ci si interrogherà, infine, sulle prospettive future del *Consiglio*, anche alla luce delle valutazioni formulate sulla sua attività dalla stessa amministrazione e dal Terzo settore bresciano.

Funzionamento e durata

Quanto al funzionamento del *Consiglio*, l'art. 4, co. 1, del *Regolamento* stabilisce che esso si riunisce di norma in seduta *bimestrale* “per esaminare le diverse tematiche del welfare cittadino, esprimendo pareri, proposte ed indicazioni ... non vincolanti per i provvedimenti di competenza” dei Comuni di Brescia e Collebeato.

Per la sua attività, il *Consiglio* si avvale di specifici *tavoli tematici tecnici*, costituiti nell'ambito del processo programmatico del Piano sociale di Zona dell'Ambito 1. È il *Consiglio* a determinare gli obiettivi e le scadenze di lavoro di tali tavoli, a cui partecipano anche gli operatori comunali competenti per materia e soggetti esperti delle varie tematiche, oltre che la componente sanitaria e sociosanitaria ed eventualmente una rappresentanza delle scuole e delle Autorità Giudiziarie.

Si precisa poi, come ovvio, che l'approvazione dei documenti finali di co-programmazione e l'adozione degli atti conseguenti rimangono di competenza esclusiva del Comune di Brescia. I risultati prodotti dal *CIW* e l'oggetto del confronto al suo interno sono oggetto di informativa pubblica alla Città, anche nell'ambito del monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi previsti nel Piano sociale di Zona.

Quanto all'ambito territoriale e alla durata, si precisa che il *CIW* ha come riferimento territoriale l'Ambito 1 Brescia-Collebeato ed ha “durata pari a quella del Piano di Zona. Al fine di consentire la continuità delle attività del Consiglio medesimo, lo stesso rimarrà in carica per tutto il mese seguente all'approvazione del nuovo Piano di Zona”.

Senza dubbio una caratteristica particolarmente apprezzabile del *CIW* è la sua *natura permanente*. La continuità nel tempo della sua attività testimonia infatti come a Brescia si sia voluto assicurare – quanto meno con riferimento alle politiche e ai servizi sociali – una sede permanentemente dedicata all'attività di co-programmazione, che non si limita quindi ad assumere una natura occasionale. Si va addirittura oltre a quella natura “circolare” richiamata dalle citate *Linee guida* sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (DM 71/2021). In tale documento, infatti, la co-programmazione è immaginata più come *procedimento* che come *sede*, i cui tempi di svolgimento “dovrebbero essere congrui rispetto alla complessità dell'oggetto e delle attività relative al procedimento di co-programmazione, oltre alla numerosità degli ETS partecipanti”, e solo con riferimento alla successiva fase della co-progettazione si dice che essa dovrebbe avere natura “circolare”, ovvero “dovrebbe essere riattivata – nei termini e con le modalità disciplinati da ogni singolo avviso, anche in relazione alla peculiarità dell'oggetto del procedimento – allorché si manifesti la necessità o, anche, l'opportunità di rivedere o implementare l'assetto raggiunto con la co-progettazione”.

In virtù della sua *natura permanente*, dunque, l'esperienza bresciana costituisce un esempio di attuazione virtuosa della previsione del CTS anche oltre il dettato normativo, che immagina appunto un *procedimento* di co-programmazione piuttosto che una *sede permanente* entro la quale esso deve svolgersi. Una co-programmazione, dunque, non confinata in atti episodici e dinamiche contingenti, ma strutturata in forme di interlocuzione permanente.

Le competenze

Quanto alle competenze del *Consiglio*, si è già ricordato come esso si presenti quale tavolo di co-programmazione e di partecipazione civile “sul tema sociale della città” per esaminare “le diverse tematiche del welfare cittadino”. Se quindi l'ambito di riferimento essenziale pare essere quello *sociale*, è chiaro che, presentandosi come “sede permanente... dello svolgimento dell'attività di co-programmazione” ex art. 55 CTS, la sua competenza potrebbe intendersi in realtà come rivolta potenzialmente a tutte le “attività di interesse generale” di cui all'art. 5 CTS. In altre parole, l'orizzonte di riferimento non è più *solo* quello degli interventi e dei servizi sociali, *ma anche* quello di tutte le altre attività di interesse generale (seppure in qualche modo sempre connesse alla sfera sociale).

Come è stato chiarito in dottrina, infatti, la co-programmazione ex art. 55 CTS non è più, come in passato, esclusivamente prevista con riferimento all'elaborazione del piano di zona dei servizi sociali (come lo era con la legge n. 328/2000), ma viene oggi estesa a tutti gli ambiti di cui all'art. 5 CTS³⁷. Si può quindi affermare che "i commi 1 e 2 dell'art. 55 CTS sviluppano [la] prospettiva di relazione tra sfera pubblica e sfera privata nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, estendendola però all'intera gamma delle attività di interesse generale. Ciò comporta l'adozione di un *metodo* e di un *procedimento* di co-programmazione anche in settori che, attualmente, ne sono privi o che, comunque, non possono vantare un'esperienza storica così ampia e diffusa come quella dei servizi sociali. Si configura, in questo modo, un ampliamento della sfera di operatività del modello della programmazione partecipata, andando a ricomprendervi un insieme di attività di interesse generale, senza dubbio connesse alla sfera sociale, ma che va ben oltre il semplice riferimento ad interventi e servizi sociali"³⁸.

Certo è che, a prima vista, data l'attuale perimetrazione delle competenze del CIW fissata dal regolamento, alcuni ambiti di attività di interesse generale sembrerebbero rimanere esclusi, come per esempio la cura dei beni ambientali e culturali o l'organizzazione di attività sportive. Anche se, a ben vedere, il tenore della formula "tematiche del welfare" è talmente vago che anche le attività appena citate potrebbero in qualche modo rientrarvi. In definitiva, fermo restando che sarebbe sempre preferibile una più chiara ed univoca individuazione delle competenze, si crede che molto dipenderà da come l'amministrazione comunale – con una scelta di natura politica – deciderà di intendere il "welfare". Davvero innovativo sarebbe quindi l'estensione dell'esperienza del CIW ad altri settori, a partire da quell'area sopra descritta, accogliendo magari una più chiara (e più ampia) nozione di *welfare*.

Attualmente, l'Ambito 1 si è impegnato alla raccolta del parere del Consiglio in occasione di decisioni di natura strategica, rilevanti ai fini della pianificazione e programmazione delle scelte delle politiche di welfare. Sono state affrontate differenti tematiche, documenti di pianificazione pluriennale, regolamenti relativi alle attività di welfare, progetti sperimentali e iniziative di innovazione, procedure di riconoscimento dei servizi, linee d'indirizzo, gestione di servizi, linee guida, altri argomenti di particolare interesse per la città. In particolare, le linee di intervento interessate sono state: la cura delle reti e collaborazione con il Terzo settore; il contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale; politiche abitative; promozione inclusione attiva; domiciliarità; anziani; digitalizzazione dei servizi; politiche giovanili e

per minori; interventi connessi alle politiche per il lavoro; interventi per la famiglia; interventi in favore delle persone con disabilità.

La composizione

L'art. 2 del Regolamento prevede poi che il Consiglio sia composto da: a) l'Assessore con delega alle politiche sociali del Comune di Brescia; b) l'Assessore con delega alle politiche sociali del Comune di Collebeato; c) il Presidente della Commissione Consiliare "Servizi alla persona e sanità" del Comune di Brescia; d) componenti individuati secondo i criteri dell'art. 3 tra gli "enti del Terzo settore, singoli o associati", tra le "organizzazioni sindacali", tra "gli enti di ricerca e formazione" nonché da un "rappresentante indicato da ogni ordine professionale i cui appartenenti operano in una stretta integrazione sociale e socio sanitaria con il Comune"; e) un "rappresentante dei Consigli di quartiere"³⁹ indicato dall'Assemblea dei Presidenti"; f) un "rappresentante dei Punti di Comunità"⁴⁰.

Il Presidente del Consiglio è l'Assessore con delega alle politiche sociali del Comune di Brescia ed è prevista la partecipazione "in via permanente" alle sedute anche dei Dirigenti comunali dell'Ambito sociale e dei "responsabili dei servizi sociali territoriali".

Quanto alle *modalità di scelta* dei componenti, il Regolamento prevede che i soggetti di cui alla lettera d) interessati a partecipare possono, a seguito di avviso pubblicato dal Comune, presentare domanda.

È la Giunta Comunale a valutare le domande pervenute, tramite un giudizio formulato "sulla base del criterio della rappresentatività, della rilevanza e della varietà delle espressioni all'interno dell'ambito sociale". I requisiti richiesti per partecipare sono definiti dalla determinazione dirigenziale contenente l'avviso pubblico, compresa l'indicazione del "livello di rappresentatività" richiesto.

Il primo avviso finalizzato alla presentazione delle candidature per la scelta dei componenti del Consiglio è stato pubblicato nel marzo del 2016, ove si specificava che potevano candidarsi "le organizzazioni del Terzo settore, singole o associate, attive nel welfare del territorio", organizzazioni sindacali, enti di ricerca e formazione e "personalità singole con particolari esperienze nell'ambito del welfare". In assenza, a quel tempo, di una definizione legislativa di Terzo settore, l'avviso specificava che per soggetti del Terzo settore erano da intendersi "gli organismi con varia configurazione giuridica attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, quali, a titolo esemplificativo: organismi

³⁷ P. Consorti, E. Rossi, L. Gori, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 160.

³⁸ L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 213.

³⁹ In attuazione dell'art. 8 TUEL, il Comune di Brescia ha disciplinato i *Consigli di quartiere* con apposito regolamento disponibile al seguente link: <https://www.comune.brescia.it/servizi/partecipazioneediritti/ConsigliQuartiere/Documents/Anno2020/Documents2020/reg.%20Consigli%20di%20Quartiere.pdf>

⁴⁰ Il "Punto Comunità" si qualifica come mo-

mento di aggregazione delle associazioni, delle parrocchie, delle realtà di volontariato e, più in generale, del Terzo Settore del quartiere e/o dei quartieri, cui fa riferimento, con le quali collabora nella progettazione, organizzazione e gestione di progetti ed iniziative, con la finalità di fare rete e di ottimizzare i servizi offerti. Il "Punto Comunità", grazie alla collaborazione tra i soggetti coinvolti, realizza un servizio concreto attraverso l'apertura di uno sportello impegnato a tessere una rete di sostegno locale per le persone fragili; operare

come punto di riferimento per i residenti e per le realtà aggregative che vogliono assumere un ruolo attivo in ambito sociale; attivare iniziative collettive destinate a promuovere occasioni di cittadinanza attiva e di solidarietà. Per approfondimenti, si v. l'avviso pubblico del maggio 2017 destinato all'attivazione dei punti di comunità disponibile al seguente link: <https://www.comune.brescia.it/trasparenza/sovvenzioni/Documents/Avviso%20punti%20comunità%202017.pdf#search=punti%20di%20comunità>

non lucrativi di utilità sociale; organismi della cooperazione; organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati non a scopo di lucro⁴¹.

Nel più recente avviso dell'aprile 2022 con il quale si è dato avvio alla procedura per la presentazione delle candidature per la scelta dei componenti del Consiglio per l'attuazione delle linee di intervento previste dal Piano di Zona 2021-2023, gli enti invitati a partecipare sono gli enti del Terzo Settore (esspressamente individuati in "organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute e non, fondazioni e gli altri enti di carattere privato senza scopo di lucro costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo Settore, operanti sul territorio dell'Ambito 1-Brescia"⁴²) e le organizzazioni sindacali e gli enti di ricerca.

Si può fare quindi ora qualche osservazione, anche critica. Si è già ricordato che l'art. 55 CTS ha allargato l'ambito della co-programmazione oltre l'ambito tradizionale degli "interventi e servizi sociali", estendendolo a tutti i settori di attività di cui all'art. 5 CTS. Come è stato osservato in dottrina, ciò "dovrebbe indurre le amministrazioni pubbliche a ripensare la competenza istituzionale a tenere i rapporti con il TS, che tradizionalmente viene delegata all'assessore ai servizi sociali"⁴³. A tal proposito può essere importante ricordare che anche le *Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del TS alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale* dell'Agenzia per il Terzo settore avevano auspicato che a tenere i rapporti con il Terzo settore fosse "una sede centrale di coordinamento a competenza trasversale. In altri termini, se il Terzo settore è un soggetto politico di interlocuzione generale, esso deve interfacciarsi con un unico ufficio, che deve far capo a chi ha la funzione di coordinamento dell'amministrazione"⁴⁴, come ad esempio l'ufficio del Sindaco. Nel caso in esame, considerate anche le competenze assai estese del Consiglio e la nozione molto ampia di "welfare" accolta (come rilevato *supra*), sarebbe forse ragionevole, in fase di revisione del regolamento, tenere in considerazione la possibilità di prevedere (anche) la partecipazione del Sindaco o di un suo delegato, piuttosto che la sola presenza dell'Assessore alle politiche sociali.

Quanto ai criteri per l'individuazione dei soggetti partecipanti, abbiamo già messo in evidenza come l'art. 55 CTS sia particolarmente vago sul punto e che ciò legittima l'integrazione di essi da parte delle fonti locali. Non si contempla infatti la necessità di forme di accreditamento o procedure concorsuali, ma ci si limita a richiamare il "rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti e in particolare di quelle relative

alla programmazione sociale di zona". Sono state quindi le Linee guida di cui al citato DM 72/2021 a suggerire che, non contenendo il CTS previsioni o prescrizioni in ordine al contenuto degli avvisi per rispettare il principio di autonomia organizzativa e regolamentare di ciascun ente, costituirebbe comunque "buona pratica" pubblicare un avviso, che contenga, tra l'altro, i "requisiti dei partecipanti", le "modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate"⁴⁵.

Da questo punto di vista, dunque, sembra che la procedura prevista dal Comune di Brescia sia del tutto coerente con tali principi, prevedendo addirittura una sorta di "procedura concorsuale" con valutazione delle domande da parte della Giunta comunale.

L'unico auspicio è che venga assicurato sempre il coinvolgimento di tutti i soggetti operanti nel settore e nell'ambito territoriale interessato che siano in grado di fornire un contributo al raggiungimento degli obiettivi a cui la co-programmazione tende⁴⁶, senza peraltro escludere – come sembra fare il recente avviso dell'aprile del 2022 quando prevede il requisito della "iscrizione nel Registro Unico del Terzo settore" – la possibilità di un coinvolgimento di soggetti diversi da quelli formalmente qualificati come ETS ai sensi dell'art. 4 CTS.

Quale futuro per il CIW

Nel 2019, al termine del primo triennio di mandato, è stata effettuata una valutazione dei punti di forza e debolezza del CIW con il coinvolgimento di tutti i suoi partecipanti, di cui si è dato analiticamente conto nel nuovo Piano di Zona 2021-2023⁴⁷. In particolare, è stato somministrato un questionario per rispondere alla domanda: "Come sarebbe stato il welfare cittadino senza il CIW?". I risultati emersi dalla consultazione mostrano che le principali innovazioni apportate dal CIW nel sistema di welfare sono state la compartecipazione alla definizione di nuovi servizi e progetti, una maggiore condivisione di azioni programmatiche, una maggiore informazione al Terzo Settore delle politiche comunali e maggior possibilità per quest'ultimo di esprimere il proprio parere. È emerso pure che l'esperienza del CIW ha apportato un cambiamento rilevante per la stessa città di Brescia, in quanto la presenza del Terzo settore all'intero della programmazione ha favorito il diffondersi tra i cittadini di conoscenza, informazione e comunicazione sui servizi. Questo ha portato ad una "maggiore vicinanza del TS ai cittadini rispetto alla PA" e ad un "senso di appartenenza del Terzo Settore al welfare cittadino", "vicinanza tra Comune e territorio", "sinergie tra ruoli e funzioni, tra indirizzi politici e letture dei bisogni". "Vicinanza", "senso di appartenenza", "sinergia": insomma, le parole chiave per

41 In particolare, il Consiglio istituito nel 2019 ha visto la presenza, oltre che dei soggetti sopra ricordati di: ordine medici, farmacisti, assistenti sociali, psicologi ed educatori; Acli, Anffas, Ariele psicoterapia, Confcooperative, congrega della carità apostolica, diocesi, forum terzo settore, Uneba, forum associazioni familiari e Cgil-Cisl-Uil.
42 Più opportuno, forse, sarebbe stato un diretto riferimento all'art. 4 del CTS. Problematico forse

anche il riferimento alla "iscrizione nel Registro unico del Terzo settore", considerato che – come noto – è solo agli inizi della sua implementazione (il Registro previsto dall'art. 45 del CTS è attivo, infatti, dal 23 novembre 2021, come stabilito dal Decreto direttoriale n. 561 del 26 ottobre 2021) e che alcuni soggetti del TS potrebbero, per svariati motivi, scegliere di non iscriversi.

43 P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo*

settore, cit., p. 160.

44 Così le *Linee guida* cit., p. 10.

45 D.M. 72/2021 cit., p. 9.

46 G. Leondini, *Riforma del terzo settore e autonomie locali*, cit., p. 43.

47 Si v. il Piano di Zona 2021-2023 dell'Ambito 1 Brescia e Collebeato.

descrivere i risultati concreti dell'amministrazione condivisa. Ciò ha portato quindi il Terzo settore bresciano a "cambiare il proprio punto di vista", a "sentirsi parte del sistema", essendo meno autoreferenziale e rendendo più fluidi alcuni processi comunicativi e di scelta. Era questo, del resto, il compito assegnato al *Consiglio* nello svolgimento di quella "azione permanente di orientamento, stimolo e valutazione delle politiche e del privato sociale" e nella promozione del "dibattito" tra pubblico e privato (cfr. art. 1.3 del *Regolamento*).

— Un'innovazione di metodo. Brevi cenni alle altre esperienze di sussidiarietà a Brescia

Le esperienze di amministrazione condivisa a Brescia non possono però ritenersi limitate alla creazione del *Consiglio* e alla promozione delle sue attività. Con la presentazione del Piano di Zona 2018-2020 Brescia è infatti entrata in una nuova fase della progettazione e gestione del welfare municipale, implementando e consolidando il progetto "Brescia città del noi" iniziato nel 2016⁴⁸. Con esso si è promossa una visione del welfare in ottica comunitaria, costruendo nuove connessioni fra tutti i soggetti coinvolti nella produzione del benessere sociale della città.

Tra le altre esperienze promosse, anzitutto, può segnalarsi il programma di formazione implementato dall'amministrazione comunale degli operatori sociali comunali al fine di diventare "agenti di comunità", considerati non più solo come meri erogatori di servizi su mandato dell'ente pubblico, ma soggetti che "conoscono e integrano le istanze, i bisogni e le risorse della popolazione e della comunità"⁴⁹. Questo costituisce l'espressione di quella nuova tendenza, sopra richiamata, che considera il Terzo settore non solo come erogatore di servizi ma anche come insieme di soggetti che svolgono un più ampio ruolo di "advocacy"⁵⁰. Il Piano di Zona 2018-2020 intende infatti rafforzare un modello di forte integrazione tra pubblico e privato attraverso anzitutto la crescita culturale e formativa tanto dell'ente locale quanto dei soggetti di Terzo Settore. L'intento è quello di definire quindi un "linguaggio comune" pubblico/privato sul welfare cittadino, e l'esperienza del *CIW* rappresenta sicuramente la massima espressione di tale esigenza.

Un'altra esperienza da segnalare è quella dei già menzionati *Punti di comunità* (di cui un rappresentante, peraltro, fa parte del *CIW*), che sono quei luoghi che, sui territori, rappresentano il concreto spazio di collaborazione tra le realtà presenti a livello di *quartiere* in cui costruire sinergie per rispondere agli specifici bisogni dei cittadini. I *Punti di comunità* vanno quindi intesi come luoghi in cui si aggregano risorse, si progettano iniziative condivise e si promuovono sviluppo e coesione sociale⁵¹.

L'innovazione promossa dunque dal menzionato progetto Brescia città del noi, dai Piani di Zona 2018-2020 e 2021-2023 è non solo un'innovazione che riguarda i servizi, ma soprat-

tutto un'innovazione di *metodo*: la realizzazione di un nuovo sistema che si sviluppa a partire dal *CIW* (al livello istituzionale "più alto", a diretto contatto con la Giunta e il Consiglio comunale) sino ad arrivare ai punti di comunità (a diretto contatto con il livello più basso, i quartieri): un'apertura della Pubblica Amministrazione alla collaborazione con tutti i soggetti capaci di intervenire nel territorio per perseguire gli obiettivi, anche "politici", fissati nella programmazione comunale. Per riprendere le parole utilizzate in dottrina⁵², si assiste alla promozione di una "sussidiarietà decisionale" – consistente nella partecipazione della società nelle decisioni dei pubblici poteri –, preservando una già consolidata "sussidiarietà azionale" che vede la società civile coinvolta nell'azione amministrativa.

— Sfide e prospettive della co-programmazione

Dopo aver descritto l'innovativa esperienza di co-programmazione sperimentata a Brescia, non rimane che cercare di trarre qualche conclusione sulle sfide che attendono la co-programmazione nei prossimi anni e sulle prospettive che si presentano per l'amministrazione condivisa.

Anzitutto, occorre intendersi sul significato che si vuole attribuire alla co-programmazione, quanto meno ai fini del presente lavoro, dato che può esserci un rischio di equivoco. Occorre cioè comprendere se ci si riferisce solo al procedimento amministrativo che si apre con un avviso pubblico e si chiude con un documento di programmazione oppure se si vuol fare riferimento a quel complesso di orientamenti, di dispositivi regolamentari, di prassi che rendono il Terzo settore partecipe delle scelte programmatiche di una pubblica amministrazione. Si potrebbe dire che la seconda accezione citata si riferisce ad un "ecosistema partecipativo" in cui poi si svolgono (al meglio) le esperienze di co-programmazione intesa come specifico procedimento amministrativo. Sono anzi quelle esperienze di co-programmazione che si spingono sino ad accogliere entrambi i significati ad essere quelli maggiormente apprezzabili, quelli che riescono a coglierne davvero il senso profondo.

Il fatto che a Brescia sia stata prevista una "sede permanente" di co-programmazione sembra proprio dimostrare la volontà e la determinazione dell'amministrazione comunale di non guardare alla co-programmazione solo come un procedimento isolato da attivare in caso di necessità, ma come uno strumento indispensabile per la programmazione sociale della città che consente la duratura e ininterrotta partecipazione del Terzo settore alle scelte anche politiche in materia sociale. In questo si apprezza tutta l'importanza dell'esperienza bresciana, che, come abbiamo cercato di mettere in rilievo anche in apertura del presente lavoro, dovrebbe essere collocata "a metà strada" tra l'istituto (più di stampo amministrativistico) della co-programmazione e quello (più politico) della democrazia partecipativa.

⁴⁸ <https://www.comune.brescia.it/news/2019/06/giugno/Pagine/Brescia-Citta-del-Noi.aspx>

⁴⁹ Così si legge nel *Bilancio Sociale partecipato del welfare della città di Brescia*, 2, 2017, pag. 17.

⁵⁰ P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 35.

⁵¹ Per approfondire sui *Punti di comunità*, si v. le informazioni contenute nell'avviso *supra* cit.

⁵² L. Azzena (2015), *Vecchie e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi. La doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, Il Mulino, Bologna.

Si è già avuto modo di chiarire più volte nel corso del presente lavoro che il fine dell'art. 55, secondo comma è quello di generare un "arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando... la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco"⁵³.

L'esperienza promossa a Brescia dimostra la volontà politica di cogliere appieno le potenzialità messe a disposizione dal citato art. 55, superando – come più volte detto – quella "concezione del TS soltanto quale strumento necessario al sistema di welfare in quanto erogatore di servizi o di prestazioni, per favorirne una considerazione più piena, vale a dire quale *partner* dell'intera procedura"⁵⁴. Si è accolto pienamente quindi quell'invito, formulato da autorevole dottrina, di "immaginare nuove metodologie di lavoro"⁵⁵ in grado di integrare conoscenza, competenze e risorse per costruire visioni e programmi condivisi tra sfera pubblica e mondo del Terzo settore.

Oggi una delle maggiori sfide che si pone alle PPAA. e agli ETS è quella di costruire un clima di fiducia per una loro collaborazione reciproca. Un clima di fiducia che deve essere realizzato anzitutto nel Terzo settore, fra le sue diverse componenti che partecipano all'amministrazione condivisa. Senza dubbio la descritta esperienza bresciana si inserisce pienamente in questa prospettiva, realizzando una sede *permanentemente* a ciò dedicata. I risultati dei questionari sottoposti ai membri del *Consiglio* lo dimostrano.

Pare potersi affermare poi che un'altra importante lezione dell'esperienza bresciana è che la stagione dell'amministra-

zione condivisa a livello locale, affinché essa possa ritenersi seriamente avviata, richiede necessariamente delle scelte politiche. In altre parole, la stagione del coinvolgimento attivo del Terzo settore nelle scelte programmatiche pubbliche dovrà inevitabilmente essere sorretta da una forte volontà politica dell'amministrazione comunale. Oggi, con l'art. 55 CTS, queste scelte possono trovare più facile attuazione rispetto a quando, nel 2015, Brescia si mise in moto, ma rimangono comunque necessarie.

Le PPAA. e gli ETS dovrebbero poi rendersi conto, come affermato da Gori⁵⁶, che la valorizzazione dell'amministrazione condivisa è la "cartina di tornasole di una *trasformazione* dell'amministrazione, in grado di propagarsi sino a lambire tratti essenziali della forma di stato, disegnando un nuovo scenario di *democrazia*", che realizza "una diversa dislocazione del potere politico" e una "trasformazione della partecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni pubbliche, al di là delle forme più consolidate". È soprattutto quest'ultima esigenza quella che sembra essere stata colta dall'amministrazione bresciana nella realizzazione del CIW, sperimentando, come si diceva nell'introduzione, un'esperienza che promuove allo stesso tempo l'*amministrazione condivisa* e la *democrazia partecipativa*, individuando le modalità di coinvolgimento permanente del TS nella *dimensione politica* comunale, ponendo quest'ultimo a stretto contatto con gli organi esecutivi e rappresentativi dell'ente locale. Il TS diviene così parte integrante non solamente del *procedimento amministrativo*, ma anche del *processo decisionale* politico locale. In definitiva, la sperimentazione bresciana di amministrazione condivisa e di democrazia partecipativa si rivela insieme metodo politico-amministrativo capace di produrre progettualità sociale e strumento di rivitalizzazione della democrazia locale.

Bibliografia

Allegretti U. (2011a), "Democrazia partecipativa", *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano.

Allegretti U. (2011b), "Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni 'dopo' le circoscrizioni", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2011.

Arena G., Cotturri G. (2010), "Introduzione. Il 'valore aggiunto' della cittadinanza attiva", in Arena G., Cotturri G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.

Azzena L. (2015), *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi. La doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, Il Mulino, Bologna.

Cittadino C., Bova C., De Forgellinis M.F., Ferrante A. (2008), "La partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione delle politiche di settore", in Cittadino C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e terzo settore*, Passigli, Firenze.

Consorti P., Gori L., Rossi E. (2021), *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

⁵³ Così il DM 72/2021, cit., p. 8.

⁵⁴ P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 175.

⁵⁵ F. Scalvini (2018), "Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative", in Fici A. (a cura di), *La riforma*

del terzo settore e dell'impresa sociale. Un'introduzione, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 272.

⁵⁶ L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 345.

- Cotturri G. (2003), *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, Astrid Online.
- De Marco E. (2000), "Comune" (voce), *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento IV, Milano.
- Delledonne G. (2017), "Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni", *Non Profit*, 3/2017.
- Fici A., Gallo L., Giglioni F. (a cura di) (2020), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Frediani E. (2017), "I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore", *Non Profit*, 1/2017.
- Frediani E. (2021), *La coprogettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli.
- Giglioni F. (2018), "Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico", *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, II.
- Gili L. (2018), "Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.", *Urbanistica e Appalti*, n. 1/2018.
- Gori L. (2018), "Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore", *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2018.
- Gori L. (2019), "La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale", *Politiche Sociali*, n. 2/2019.
- Gori L. (2022), *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino.
- Leondini G. (2019), *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, Giappichelli, Torino.
- Marocchi G. (2021), "La coprogrammazione a Caluso. Un'esperienza di amministrazione condivisa", *Impresa Sociale*, n. 2.2021.
- Pantalone P. (2018), "Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese", *Il Diritto dell'Economia*, 31(95).
- Pellizzari S., Magliari A. (a cura di) (2019), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Pizzolato F. (2015), "Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale", *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.
- Pizzolato F. (2017), "La democrazia locale come fondamento di autonomie responsabili", in De Martin G.C., Merloni F. (a cura di), *Per autonomie responsabili*, LUP, Roma.
- Rossi E., Addis P., Biondi Dal Monte F., Stradella E., Vivaldi E. (2011), "Identità e rappresentanza del Terzo settore", in Zamagni S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna.
- Rossi E. (2016), "Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano", *Diritto e Società*, n. 3/2016.
- Scalvini F. (2018), "Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative", in Fici A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Un'introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Valastro A. (2016), "La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali", *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2016.

Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?

Luca Fazzi

Università degli Studi di Trento

— Introduzione¹

I processi di integrazione del terzo settore nelle politiche pubbliche negli ultimi due decenni sono stati caratterizzati da un progressivo venire meno delle relazioni collaborative tra pubblico e terzo settore che avevano connotato la fase pionieristica del welfare mix (Fazzi, 1996; Fazzi, Messora, 1999). Incentivando la concorrenza e perseguendo un obiettivo di migliore allocazione della spesa, essi hanno generato una forte frammentazione dei servizi, alle volte un abbassamento della qualità e spesso un impoverimento delle capacità progettuali e dell'autonomia del terzo settore (Fazzi, 2022). L'esigenza di cambiare in modo radicale questo trend per evitare di trasformare il terzo settore in mero esecutore e non più attivatore di risposte ai problemi sociali è dunque molto sentita sia tra i rappresentanti di cooperative sociali, associazioni e fondazioni che tra studiosi e osservatori che analizzano l'evoluzione del fenomeno.

L'art. 55 del Codice del terzo settore, introducendo la coprogrammazione e la coprogettazione come strumenti per promuovere una nuova concezione più collaborativa e paritaria dei rapporti tra lo stato e gli enti di terzo settore, costituisce in questo quadro un elemento di importante svolta (Gori, 2020). Con la sentenza della Corte costituzionale 2020 è stato affermato in particolare il principio secondo cui il terzo settore ha titolo di partecipare alla costruzione dei servizi e delle politiche in forza di quella che a suo tempo veniva definita come natura statutaria del privato sociale (Donati, 1996). L'idea è che gli enti di terzo settore costituiscono forme di azione organizzata attraverso le quali i cittadini si associano per intraprendere attività di interesse generale attuando il secondo comma dell'art. 118 della Costituzione (Fici, 2020). In forza di tale caratterizzazione, essi sono più vicini ai bisogni e il loro contributo progettuale e non solo esecutivo è quindi centrale per un efficace risposta ai problemi sociali.

La collaborazione con le pubbliche amministrazioni si basa dunque sull'assunto che gli enti di terzo settore rappresentano dei soggetti emblematici della rete solidale del Paese e che, anche a fronte della crisi che caratterizza i modelli pubblici di welfare, è necessario per l'interesse comune dare cittadinanza a quel mondo di relazioni sociali che, essendo più prossime ai bisogni dei cittadini, sono in grado di fornire informazioni ed elaborare idee e progetti per affrontare i problemi sociali. A tale proposito la sentenza ricorda che in Italia la solidarietà è stata caratterizzata da sempre da una dimensione relazionale che trae origine dalla fitta rete di libera e autonoma mu-

tualità capace di assicurare forme di aiuto alle persone in difficoltà prima dell'avvento dei sistemi pubblici di welfare. In base a questa caratterizzazione statutaria è di conseguenza naturale e importante che si instaurino relazioni di condivisione tra pubblico e terzo settore (Pellizzari, 2019). Gli istituti previsti all'art. 55 rappresentano in questa prospettiva – secondo la Corte costituzionale – una vera e propria “procedimentalizzazione” dell'azione reciprocamente sussidiaria tra pubblico e terzo settore attraverso la previsione di strumenti finalizzati a configurare le relazioni tra le parti in base alla condivisione di obiettivi, risorse e attività.

Attualmente, dei due principali strumenti introdotti dal Codice del terzo settore – la coprogrammazione e la coprogettazione – è il secondo a trovare la maggiore applicazione, mentre il primo rimane confinato ad un numero ancora esiguo di casi probabilmente per la difficoltà di definire confini chiari con le altre forme di programmazione in teoria concertate come i piani di zona. Dopo una partenza abbastanza in sordina e lo stop del Consiglio di Stato del 2018, il percorso di sperimentazione della coprogettazione è ripartito con forza a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 2020 che ha fugato i dubbi sulla legittimità e la fondatezza giuridica della nuova normativa (Marocchi, 2020). Molte amministrazioni pubbliche – sia che avessero in passato già applicato strumenti collaborativi, che senza alcuna esperienza in materia – hanno avviato così processi di coprogettazione ai sensi dell'art. 55.

L'analisi di questi percorsi, pur ormai frequenti soprattutto a livello di enti locali, al momento è ancora fortemente concentrata sull'innovazione giuridica, mentre scarseggiano gli studi empirici che sono limitati alla descrizione pur interessante di pochissimi casi di studio (Fazzi, 2021). L'applicazione effettiva della coprogettazione e la coerenza con gli assunti culturali su cui tale istituto poggia sono pertanto attualmente poco suffragati da analisi approfondite. Questo vulnus – data anche la rilevanza sollevata dall'applicazione del Codice del terzo settore – rischia di essere problematico, perché i processi innovativi avvengono al di fuori di un sistema di osservazione finalizzato a rilevarne i punti di forza e le eventuali criticità. In particolare, per valutare se la coprogettazione risponde alle attese di promozione di un nuovo welfare incentrato sulla collaborazione e sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale tre sembrano essere gli interrogativi a cui rispondere:

- i) le pubbliche amministrazioni favoriscono (e sono in grado di favorire) la piena partecipazione del terzo settore?
- ii) le procedure di coprogettazione consentono l'espressione

¹ La ricerca che ha portato alla stesura del presente contributo ha beneficiato del sostegno finanziario della Provincia Autonoma di Trento

ed è stata svolta da Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises). Hanno fatto parte del gruppo di ricerca Mirella

Maturo, Gianfranco Marocchi e Giacomo Pisani.

della autonoma progettualità del terzo settore nell'ambito di una interazione virtuosa con gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni?

iii) il terzo settore è capace di valorizzare e sfruttare le nuove procedure per esprimere la sua natura di attore inserito nelle reti della solidarietà locale e espressione della sussidiarietà?

Per cercare di fornire una risposta preliminare a questa domanda sono qui riportati i risultati di una indagine svolta tra l'estate del 2021 e del 2022 che ha analizzato 20 coprogettazioni in 7 regioni italiane raccogliendo 54 interviste semi strutturate a dirigenti e funzionari pubblici e del terzo settore e a 6 consulenti coinvolti nelle procedure. Il campionamento è avvenuto attraverso una raccolta dei bandi pubblicati in rete dalle pubbliche amministrazioni tenendo conto della dislocazione territoriale (sud, centro e nord), della tipologia di amministrazione pubblica interessata (Comuni, consorzi, aziende di servizi, altri enti) e dell'entità economica del contributo previsto nell'avviso pubblico. La ricerca che ha portato alla stesura del presente contributo ha beneficiato del sostegno finanziario della Provincia Autonoma di Trento.

Il ruolo delle pubbliche amministrazioni nella valorizzazione del terzo settore

Il primo interrogativo dell'indagine è stato di verificare se e in che modo le pubbliche amministrazioni facilitano la partecipazione del terzo settore e si rapportano a esso come partner per la condivisione di obiettivi comuni. Le dimensioni su cui si è focalizzata l'indagine per rispondere a questa domanda sono:

- i) quali sono le strategie per attivare e mobilitare il terzo settore rispetto alla partecipazione agli avvisi di coprogettazione?
- ii) che tipo di contributo chiedono le pubbliche amministrazioni al terzo settore?
- iii) i rapporti con il terzo settore sono improntati a un riconoscimento di pari dignità?

Le modalità di attivazione sono dirimenti per definire i criteri di selettività e inclusione dei processi partecipativi (Pedersen et al., 2022). Nelle procedure di coprogettazione studiate è sempre l'ente pubblico a promuovere gli avvisi e mai il terzo settore. La fase antecedente alla formalizzazione degli avvisi è naturalmente difficile da analizzare, perché si può svolgere anche in parte importante a livello informale. Se si guarda al modo con cui gli avvisi sono promossi si registra un netto prevalere di comunicazioni amministrative che non sembrano denotare un ruolo attivo della pubblica amministrazione nel promuovere la maggiore partecipazione possibile agli avvisi. Gli esiti di questo tipo di comunicazione rischiano di ingenerare un effetto opposto rispetto a quello della promozione allargata della partecipazione alle reti del terzo settore locale. *“Da noi – racconta un direttore di un grande consorzio di cooperative di una città del Nord Italia – gli avvisi finiscono sugli albi pretori dei Comuni. Così li trovano le cooperative abituate a cercare bandi di gara, ma certo non le piccole associazioni del territorio.”* Solo in due casi gli avvisi prevedevano come condizione per la partecipazione la presenza di una rete allargata di enti salvo poi finire nel primo in una sorta di competizione tra tre diverse cordate di grandi

organizzazioni che avevano chiesto l'adesione formale a piccoli enti in cambio di partecipazioni marginali alla eventuale distribuzione di valore economico.

Il ruolo dei dirigenti e dei funzionari pubblici si profila centrale nelle decisioni finalizzate a promuovere la partecipazione quasi più che non quello del terzo settore che si auto-organizza dal basso. In uno delle poche coprogettazioni con una rete allargata di enti di terzo settore il dirigente del Comune ha deciso, per esempio, di far dialogare insieme le due cordate che avevano presentato una proposta per la progettazione degli interventi istituendo un tavolo congiunto che ha permesso di arrivare ad un unico progetto. In diversi altri casi, invece di fronte a due o più proposte i dirigenti hanno scelto di selezionarne una soltanto, trasformando la coprogettazione in qualcosa di molto simile a una procedura competitiva.

In secondo luogo, le pubbliche amministrazioni possono essere interessate a diverse forme di partecipazione da parte del terzo settore, economiche, ideative, organizzative. La logica che sottende all'art. 55 è che debbano essere soprattutto le idee, le informazioni e le progettualità a essere valorizzate in forza della vicinanza che gli enti di terzo settore hanno rispetto ai bisogni, e solo insieme ad esse le risorse che il terzo settore riesce a mobilitare. La richiesta di idee e progettualità è presente soprattutto nei contesti in cui anche prima dell'attuazione dell'art. 55 si basavano su un approccio collaborativo. Dove lo scambio di idee è virtuoso, si consolidano relazioni di collaborazione tra pubblico e terzo settore, la pressione verso il cofinanziamento è minore e la mobilitazione di risorse aggiuntive tende a prendere forma attraverso la realizzazione di interventi che generano interesse e adesione da parte di nuovi attori. I contesti in cui avvengono questi processi sono tuttavia molto particolari, e in essi prevalgono forte senso di identità comunitaria, scarsa competizione, basi di fiducia reciproca.

Dove la tradizione dei rapporti tra enti pubblici ed enti di terzo settore ha carattere più strumentale e competitivo, la coprogettazione è utilizzata spesso, invece, come modo per richiedere una compartecipazione ai costi dei servizi e degli interventi. Questo avviene sia attraverso una richiesta esplicita di contribuzione economica per la realizzazione dei progetti che può arrivare fino al 20% dei costi, oppure tramite un mancato riconoscimento dei costi indiretti per la produzione dei servizi, disconoscendo quindi implicitamente la natura imprenditoriale delle forme più strutturate di terzo settore. Più banalmente ancora, ci sono casi in cui la coprogettazione è percepita dal pubblico come una richiesta implicita di riduzione dei costi da parte del terzo settore. In un grande comune metropolitano – racconta una intervistata – è uscito un avviso per una procedura di coprogettazione per interventi di sostegno a trovare casa per migranti. *“Il problema è molto sentito anche da molte cooperative sociali e associazioni che erano più che disponibili a attivarsi in una cornice di collaborazione con le istituzioni.”* Il bando prevedeva un impegno di 750.000 euro per un biennio di cui 700.000 erano destinati direttamente ai migranti e 50.000 al terzo settore. *“Cosa vuoi pretendere si faccia con queste cifre? Sembra si sia perso completamente il senso delle cose (...). Il bando ovviamente è andato deserto e l'assessora si è addirittura arrabbiata ma fa specie che il ragionamento sia che coprogettare voglia dire lavorare praticamente a gratis.”* Le richieste economiche

non sono necessariamente avanzate per mettere in difficoltà il terzo settore. *“Penso sia giusto che ci sia una maggiore co-responsabilizzazione rispetto alle spese – spiega un altro funzionario di un piccolo comune che ha avviato una coprogettazione per la realizzazione di attività ricreative estive per adolescenti – come amministrazione c’è sempre stata la massima disponibilità a sostenere queste attività. Adesso ci sono problemi di bilancio e la scelta è se tagliare o no. È nell’interesse di tutti fare uno sforzo per andare avanti”.*

Il risultato finale è comunque quello di un interesse strumentale verso la collaborazione che mette in secondo piano le potenzialità di uno scambio di idee e informazioni proficuo per dare risposta ai bisogni sociali. La coprogettazione infine non sembra riuscire, al momento, a rendere più paritari i rapporti di potere tra pubblico e terzo settore. Questo non vuole dire che non ci siano relazioni caratterizzate da un reciproco rispetto. *“La condivisione – argomenta una dirigente di un comune storicamente precursore della coprogettazione – nasce da un approccio con la realtà e se uno osserva la realtà vede che i servizi devono essere veramente co-costruiti per risultare efficaci. Non esiste un esecutore e uno che comanda, esistono soggetti che interpretano un mandato, se quel mandato fa parte di una vocazione sociale allora si possono costruire alleanze con meno asimmetrie”.* Si tratta comunque anche in questi casi di una concessione di fiducia condizionata: *“Il terzo settore ha espresso da noi sempre persone che erano leali con i servizi. Quando si percepisce questo il compito del pubblico è valorizzare questo contributo.”*

Più in generale l’atteggiamento tende a essere però maggiormente direttivo. In alcuni casi, i funzionari pubblici definiscono già in partenza in modo dettagliato i parametri e le caratteristiche dei servizi da realizzare, cosicché la coprogettazione diventa un esercizio che prende forma entro spazi molto contingentati e poco negoziabili. In altri, le richieste riguardano direttamente la fornitura di ore di prestazioni come se si trattasse di un vero e proprio appalto. La differenza nel modo di rapportarsi con il terzo settore è data principalmente dalla storia e dalla conoscenza antecedente all’avvio delle procedure e dalla sensibilità e capacità dei singoli funzionari e dirigenti di cogliere le potenzialità dello strumento della coprogettazione in relazione alla tipologia di problema che si intende affrontare. Nel caso in cui il tutto *“dipende molto dal dirigente o dall’assessore”*, la coprogettazione rischia di diventare uno strumento meramente tecnico che lascia immutati gli atteggiamenti dei partecipanti. Se l’idea è che pubblico e terzo settore sono partner, la coprogettazione può dare legittimazione istituzionale a modelli di azione che rompono con le logiche consolidate del welfare mix più ingessato e meno virtuoso; se la convinzione è invece che il pubblico comanda e il terzo settore esegue, una discontinuità con i sistemi di affidamento tradizionali di servizi è più difficile da registrare.

Le procedure

Il secondo interrogativo a cui rispondere per capire se e come l’introduzione della coprogettazione stia modificando i rapporti tra pubblico e terzo settore – e il ruolo che ciascuno dei diversi attori può esercitare nella costruzione del welfare locale – riguarda le procedure utilizzate. Le dimensioni ana-

lizzate per approfondire l’argomento sono le seguenti:

- i) quale livello di inclusività dei diversi soggetti del terzo settore permettono le procedure di applicazione della coprogettazione?
- ii) in che modo tali procedure sono applicate in modo da essere ancorate ad attività di analisi dei bisogni di tipo partecipativo?
- iii) in che modo i processi di coprogettazione sono supportati e accompagnati?

Per quanto concerne il livello di inclusività delle procedure, si deve partire dal fatto che rispetto alle istruttorie di coprogettazione o ad altre forme di coprogettazione sperimentate in precedenza all’approvazione del Codice del terzo settore, i vincoli previsti dagli istituti dell’art. 55 sembrano essere nettamente più restrittivi. In teoria, i processi partecipativi potrebbero anche allargarsi alla consultazione di altri attori più informali come gruppi di quartiere, gruppi di auto aiuto ecc., perché la norma “assicura” il coinvolgimento del terzo settore ma non vieta di integrare le attività di coprogettazione riservate agli enti selezionati dai bandi con azioni di tipo consultivo o altre raccolte di informazioni che coinvolgono ulteriori attori. La grande parte dei funzionari e dirigenti pubblici interpreta la normativa in modo letterale e quasi tutte le procedure analizzate (con l’esclusione di due) solo gli enti con i requisiti normativi sono ammessi a partecipare al percorso di coprogettazione. Questa interpretazione restrittiva della norma rischia di portare a risultati paradossali. Come racconta un dirigente cooperativo *“i soggetti informali – parlo di comitati, piccole associazioni o gruppi di volontari – non possono nemmeno più fare parte delle coprogettazioni e questo porta in alcuni casi a situazioni oggettivamente surreali”.* L’intervista riporta come esempio un caso verificatosi durante la pandemia delle cosiddette “brigade” di volontari molto giovani che in una grande città del Nord Italia hanno operato per assistere anziani e persone in difficoltà segregate in casa. Finita la pandemia molti di questi volontari si sono resi disponibili non solo per l’assistenza pasti o forme di aiuto più materiale, ma anche per scrivere i curriculum a persone che avevano perso la propria occupazione e che si trovano in difficoltà a rientrare nel mondo del lavoro. *“Quando sono partite le ultime coprogettazioni erano però ancora un gruppo informale e così non si è riusciti a integrarli nel sistema”.* Inoltre, in molti casi, i requisiti richiesti per partecipare alle coprogettazioni insistono sull’esperienza professionale degli enti e sulla loro specializzazione. Per la gestione di un servizio specialistico questo può essere comprensibile ma per pensare interventi di prevenzione o con finalità più ampie il rischio è chiaramente di una compressione del contributo dei partecipanti verso una prospettiva professionale di gestione dei problemi sociali.

L’inclusività degli attori informali potrebbe essere naturalmente assicurata nelle fasi di coprogrammazione che l’art. 55 stabilisce essere propedeutiche a quelle di coprogettazione dei servizi e degli interventi. Le esperienze reputate maggiormente gratificanti di coprogettazione sono tutte precedute da processi di coprogrammazione. Il vincolo al legare la coprogettazione alla coprogrammazione è però in generale vago e in molti casi i processi di coprogrammazione a cui gli intervistati fanno riferimento sono quelli dei piani di zona, che sono caratterizzati quasi sempre dalle medesime logiche di coinvolgimento del terzo settore anche se magari su scala più ampia (nei processi di coprogettazione). *“I piani di zona – dice una*

dirigente di una grande cooperativa sociale veneta – sono diventati molto burocratici. I tavoli si fanno, ma più o meno con le stesse organizzazioni (...) Mancando i soldi, si è spento un po' tutto secondo me e le decisioni sono più per il mantenimento dello storico che per nuove progettualità.” La sensazione diffusa è che la determinazione della grande parte degli avvisi di coprogettazione si limita a individuare i servizi tradizionali ed esprime una risposta storica ai bisogni, che non è dinamica ma stabilizzata e poco ricettiva rispetto a stimoli esterni.

L'applicazione delle procedure, infine, è nella maggiore parte dei casi poco strutturata e tende a creare problemi per la partecipazione e per una interazione fruttuosa tra gli attori coinvolti. Classicamente uno dei grandi problemi dei processi partecipativi è la selezione avversa (Regonini, 2005). Per motivi di tempo e impegno richiesto, solo alcuni enti sono in grado di comandare dirigenti o funzionari a prendere parte alle sessioni di coprogettazioni e alle attività ad esse correlate. Gli enti più piccoli fanno invece molta più fatica, in particolare se l'impegno richiesto tende a diventare significativo. Fino a due o tre incontri, può ancora essere sostenibile per molti, ma andare oltre diventa più oneroso e difficile. Considerato che con un paio di incontri il contributo del terzo settore per le finalità di coprogettazione di servizi e interventi può essere molto parziale è chiaro che non affrontare il problema della sostenibilità della partecipazione per i piccoli enti rischia di creare un vulnus importante nell'intera filosofia delle nuove pratiche collaborative. Si potrebbero prevedere impegni tecnicamente diversi per i singoli attori calibrando le richieste di partecipazione in funzione del tempo e del carico di lavoro, ma questo accade solo nei pochi casi in cui c'è un reale investimento strategico dell'ente pubblico per la gestione della coprogettazione. Se l'obiettivo è più legato alla soluzione di problemi contingenti (evitare una gara, risparmiare risorse ecc.), non c'è una progettazione del percorso tale da facilitare la partecipazione attiva e continuativa dei più piccoli. Le sessioni di coprogettazione, inoltre, dipendono molto dal ruolo dei dirigenti o dei funzionari pubblici che le coordinano o dei consulenti chiamati a fornire un supporto. Ogni dinamica di interazione dipende da una pluralità di fattori: la fiducia reciproca, la distribuzione del potere implicita ed esplicita, la preparazione e le competenze dei partecipanti ecc. Aggregare intorno a un tavolo attori molto diversi può facilmente portare a forme di partecipazione formale o asimmetrica. *“Parlano sempre i soliti”* è un'osservazione, per esempio, fatta ai margini dei lavori da una rappresentante di una piccola cooperativa che ha preso parte a un tavolo di coprogettazione sui neet. L'idea che basti convocare un tavolo di lavoro per adempiere al compito di favorire la partecipazione è ancora diffusa e il rischio è di non tenere conto che la partecipazione e la valorizzazione dei diversi punti di vista è l'esito di processi sociali complessi e di attività di supporto (per esempio attraverso la messa a disposizione di facilitatori) che non si improvvisano e richiedono tempo per essere sperimentati e allenati.

Il ruolo del terzo settore come promotore delle reti solidali

La ricerca si è concentrata infine sulla valutazione della capacità del terzo settore di rappresentare e portare nelle coprogetta-

zioni le istanze e i bisogni della comunità. Questo presupposto è essenziale per giustificare l'esistenza di un regime di relazioni non competitive, legittimate da un contributo di lettura dei bisogni e di elaborazione progettuale di interventi che solo il terzo settore sarebbe capace di offrire (o che comunque riesce a fornire in modo più efficace rispetto al soggetto pubblico). Sono state a questo riguardo analizzate tre dimensioni:

- i) i processi di costruzione delle proposte da presentare agli avvisi;
- ii) la tipologia degli enti che hanno preso parte alle coprogettazioni;
- iii) la partecipazione consultazione di cittadini e utenti prima e durante le procedure.

I processi di costruzione delle proposte da presentare agli avvisi riguardano il modo attraverso cui il terzo settore si organizza per elaborare risposte alle richieste di collaborazione delle pubbliche amministrazioni. In una logica di sussidiarietà, l'elaborazione delle proposte dovrebbe avere una natura il più aperta e inclusiva possibile. Sono pochi i processi di costruzione delle cordate che cercano di ampliare la rete a soggetti con cui in precedenza non si avevano contatti. Un'attività di mobilitazione di enti e attori del territorio per preparare le proposte e partecipare ai bandi antecedente alle successive attività di coprogettazione è molto limitata ed è promossa principalmente dagli enti più strutturati – in genere cooperative sociali che sono ancora radicate nel tessuto sociale locale e collaborano stabilmente con piccoli enti di volontariato e gruppi anche informali. L'organizzazione ordinaria delle cordate avviene invece preferenzialmente in base a meccanismi più strumentali che tendono a aggregare enti interessati alla gestione di specifici servizi in base alla specializzazione professionale oppure che selezionano i partner in relazione a valutazioni di migliore posizionamento rispetto alla collocazione di altri attori o aggregatori di attori. Il problema principale da affrontare è che molti degli enti di terzo settore che teoricamente agiscono in base a motivi solidaristici, in realtà sono attori razionali che mirano a ottenere benefici particolaristici e non amano dividere con altri i vantaggi derivanti dall'occupazione di una certa posizione. Questo li porta a vedere spesso nella coprogettazione la possibilità di erogare un servizio e di garantire un'entrata economica piuttosto che non come un modo diverso di creare aggregazione e condivisione tra più attori per il raggiungimento di obiettivi sociali condivisi.

Tale atteggiamento risulta rinforzato in particolare quando sono gli stessi avvisi pubblicati dalle pubbliche amministrazioni a definire in modo troppo specialistico i servizi da coprogettare. Inoltre si registra una cultura diffusa, soprattutto all'interno del terzo settore, più professionale che porta a considerare come un rischio la condivisione di idee e progettualità con altri. *“Questo, ti garantisco – afferma un vecchio presidente di una cooperativa di inserimento lavorativo – è il retro pensiero di quasi tutti, anche io mi guardavo bene se avevo una buona idea di condividerla con altre cooperative. Prima la si porta a casa e dopo eventualmente ne si discute, questa è la regola di buon vicinato.”* Il risultato è che ci sono casi in cui ai bandi partecipano direttamente singoli enti interpretando in modo molto restrittivo lo spirito stesso della nuova normativa.

Le procedure di coprogettazione analizzate presentano, in secondo luogo, una forte selettività delle tipologie di enti coinvolti che rischiano di penalizzare le piccole organizzazioni

e gli enti che operano nelle realtà territoriali più marginali. Il problema della iniquità dei processi partecipativi che sanzionano gli enti meno solidi e favoriscono i più strutturati è ampiamente studiato nella letteratura internazionale sulle agende collaborative (Carmel, Harlock, 2008) e si conferma essere un punto dolente anche nell'applicazione dell'art. 55. A fare la parte del leone, sono cooperative sociali più strutturate di medie e medio-grandi dimensioni, mentre solo in meno di un terzo dei casi sono presenti anche enti di piccole dimensioni e di volontariato. Le piccole associazioni partecipano soprattutto ai bandi che prevedono un contributo economico ridotto da parte degli enti pubblici e che risultano probabilmente per questo meno appetibili rispetto agli avvisi con entità economica più consistente. La percezione dei dirigenti e dei quadri dei piccoli enti è che la coprogettazione si divida in qualcosa di simile *“alla serie A e alla serie B”*. Se si partecipa alla serie A gli ingaggi e i premi sono molto più consistenti, ma l'accesso al campionato è riservato agli enti più grandi; i quali solo raramente si interrogano della mancanza degli enti più piccoli come se esistesse una norma implicita alle coprogettazioni che riserva la partecipazione solo a chi ha competenze e strutture adeguate a rispondere alle richieste.

Infine, la partecipazione degli enti avviene quasi per intero senza il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti. Durante le coprogettazioni la tempistica per coinvolgere i cittadini e gli utenti può essere naturalmente contingentata. Se per esempio una coprogettazione si esaurisce in due o tre sessioni di lavoro, diventa estremamente difficile pensare di riservare uno spazio per chi in prima persona può parlare dei bisogni e dei problemi sociali. Più logico sarebbe attendersi che gli enti che partecipano ai tavoli di lavoro abbiano raccolto prima delle sedute di coprogettazione voci, diari, e opinioni degli utenti e delle persone che vivono una determinata condizione sociale rispetto alla quale si intende definire e realizzare specifiche risposte. Anche in riferimento alla fase antecedente alle coprogettazioni il ruolo attivo dei cittadini e degli utenti risulta tuttavia limitato. Gli enti che hanno svolto consultazioni o hanno promosso gruppi di lavoro o una qualche forma di partecipazione attiva per ragionare sui bisogni emergenti delle risposte sono pochissimi. Le uniche eccezioni tra gli enti più strutturati e professionali sono costituite da organizzazioni emanazioni di associazioni di famigliari che mantengono canali di comunicazione costantemente aperti con i loro associati o da cooperative sociali che hanno nelle basi sociali soci fruitori attivi. L'analisi dei bisogni passa dunque principalmente attraverso il filtro delle strutture professionali e organizzative degli enti che producono i servizi. Questo fa sì che la valutazione dei problemi e dell'efficacia delle risposte sia fortemente condizionata da routine, credenze, e valori che rischiano di diventare nel tempo autoreferenziali senza che di ciò ci sia piena consapevolezza (Bach Mortensen, Montgomery, 2018). Di conseguenza, come ha osservato un funzionario pubblico: *“(gli enti di terzo settore) penso tendono a ragionare su quello che sanno fare (...), prima che chiedersi se è questo quello che serve (ai cittadini e agli utenti).”*

Conclusioni

Huxman e Vangen (2005) hanno definito come *vantaggio collaborativo* un termine che si contrappone a quello più

classico di vantaggio competitivo e che sottolinea la rilevanza della interazione come fattore che permette di migliorare l'efficacia degli interventi. Il dibattito sull'art. 55 del Codice del terzo settore si basa sulla convinzione che il nuovo welfare collaborativo debba fare leva sulla natura sussidiaria del terzo settore e su strumenti che promuovono la collaborazione con gli enti pubblici, permettendo il superamento delle logiche competitive che hanno reso difficile negli ultimi anni l'elaborazione di politiche di innovazione e sviluppo del welfare locale. Ci sono effettivamente molte buone ragioni per sostenere che un welfare che non riesce a valorizzare adeguatamente le organizzazioni che si collocano tra Stato e mercato e incorporano le voci, i bisogni e le aspettative dei cittadini è inevitabilmente destinato a non adempiere agli ideali di inclusione, giustizia e solidarietà (Colozzi, 2005).

Per passare dal lato teorico della collaborazione a quello pratico non è però sufficiente essere d'accordo sui principi che stanno alla base delle argomentazioni a favore di un nuovo modo di rapportarsi tra enti pubblici e terzo settore, ma serve quello che Aunger e colleghi (2021) definiscono come un *“approccio realista, ovvero una riflessione che si basi in modo onesto sulla ricerca empirica”*.

La prima indagine su scala nazionale sull'applicazione dell'art. 55 fornisce elementi parziali e limitati al campione di indagine per valutare la fondatezza di queste attese. I tempi culturali di una riforma hanno bisogno di tempo per maturare ed essere interiorizzati. Il focus sulla coprogettazione non permette inoltre ancora di valutare l'effetto della connessione con le procedure di coprogrammazione che sono attualmente molto limitate e che non sembrano sorreggere in modo consistente la diffusione della coprogettazione. Trattandosi di processi più complessi, le co-programmazioni probabilmente richiedono un maggiore investimento per essere attuate; esse si incrociano inoltre con le prassi consolidate dei piani di zona, e questo crea problemi di sovrapposizione o rischi di duplicazione di interventi che frenano la loro attuazione. Le coprogettazioni sono avviate dunque spesso in modo indipendente dalla precedente analisi dei bisogni e servono per risolvere problemi contingenti come l'affidamento di un servizio che non si vuole più mettere in gara.

In un sistema chiaramente ancora da rodare e sperimentare si possono tuttavia trarre alcune considerazioni generali che aiutano a riflettere sull'applicazione dei nuovi strumenti e sugli eventuali aggiustamenti da fare per aumentare la loro eventuale efficacia. La sensazione generale è che la coprogettazione possa essere uno strumento importante per migliorare i modelli consolidati di relazione tra enti pubblici e terzo settore, ma che le nuove agende collaborative non siano esattamente quello che si dice *“un pranzo di gala”* dove c'è solo da festeggiare e poco da tirarsi su le maniche.

In primo luogo, per promuovere un nuovo ruolo del terzo settore nel governo del welfare locale non sono sufficienti nuovi strumenti amministrativi, ma è essenziale che gli attori responsabili del loro utilizzo siano anche in grado di capirne e condividere le finalità e che essi siano messi in condizione di esercitare il ruolo di attivatori dei processi partecipativi in modo consapevole ed efficace (Borzaga e Fazzi, 2004). Questo in alcune realtà sicuramente accade. Pur tenendo conto della ristrettezza del campione di casi analizzati la sensazione

è però che nella larga maggioranza dei casi i dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni ricorrono alla coprogettazione spinti principalmente da motivazioni di ordine strumentale come il risparmio sui costi, oppure dalla volontà di evitare più onerose procedure di appalto con i relativi costi di valutazione e selezione dei concorrenti, e meno da considerazioni di ordine strategico relative a un nuovo modello di welfare da costruire e sperimentare. Una comprensione delle potenzialità della coprogettazione da parte del pubblico è al momento solo parziale e i meccanismi di attivazione e stimolo del terzo settore risultano spesso condizionati dalle culture e dalle prassi di affidamento dei servizi dominanti.

In secondo luogo, sia la normativa che una sua interpretazione eccessivamente restrittiva e ambigua portano a privilegiare le procedure burocratiche a discapito di un'attivazione di processi orientata a obiettivi di promozione della partecipazione e di orientamento ai bisogni. Normare i processi partecipativi è naturalmente importante per evitare eccessive opacità. In realtà, però, l'applicazione pedissequa delle norme e delle linee guida – un po' come accade con il codice degli appalti – non evita assolutamente che si creino zone di ombra e processi di selezione avversa di attori potenzialmente interessati alla partecipazione.

Anche i processi di coprogettazione ai tavoli di lavoro sembrano essere solo parzialmente seguiti e accompagnati. La complessità delle dinamiche in gioco rimanda però alla necessità di costruire fiducia tra i partecipanti, di definire ruolo e contributi di ciascuno in una ottica di equità e inclusione e di strutturare codici di comunicazione comprensibili a tutti. Per fare ciò è indispensabile innovare profondamente il modo prima di tutto di ragionare degli attori implicati alla progettazione e alla gestione delle pratiche collaborative. Si può immaginare la coprogettazione come uno strumento – per esempio un martello – da utilizzare per raggiungere un certo obiettivo. Se però un martello può servire a un esperto carpentiere per montare un tetto, non è detto che messo in

mano a un infante produca lo stesso risultato. Quello che sembra emergere da una prima analisi dell'applicazione delle procedure di coprogettazione è che c'è un notevole investimento da fare in competenze, visioni e capacità di manovrare in modo accorto i nuovi strumenti. Dove si verifica tale condizione i risultati della coprogettazione producono effetti positivi; dove questa attenzione manca, la reazione rischia di essere quella di un direttore di un consorzio di cooperative sociali che ha sentenziato a chiare lettere “*per me erano meglio gli appalti*”.

Infine, esiste un grande problema ancora troppo poco esplorato relativo alla capacità del terzo settore di essere promotore di idee, risorse e bisogni delle reti solidali locali. “Ci sono cooperative che sono tossiche” è una frase che contiene un segnale di allarme che non dovrebbe essere trascurato. Nella retorica dominante il terzo settore è composto da un insieme di attori vicini ai bisogni della società e che aggregano le migliori energie per rispondere ai bisogni sociali. Questa visione idilliaca del terzo settore rappresenta quanto di più sbagliato e dannoso si possa immaginare per il futuro del terzo settore. La realtà che le pratiche di coprogettazione fotografano come una cartina al tornasole mostra come si hanno diverse forme di terzo settore accomunabili giuridicamente in un unico campo di azione, ma che nella pratica perseguono finalità, usano metodi di lavoro e si rapportano con la comunità in modi anche diametralmente opposti. La ricerca empirica ha da diversi anni messo in evidenza l'esistenza di processi di profondissima differenziazione e trasformazione all'interno del terzo settore (Borzaga, Fazzi, 2014). Per costruire processi di collaborazione inclusivi e orientati a dare voce ai bisogni e spazio alle reti solidali territoriali sembra indispensabile prendere maggiore consapevolezza di tali cambiamenti e introdurre criteri di selezione e valorizzazione del terzo settore coerenti con una visione imprenditoriale, ma anche pienamente solidaristica e inclusiva del welfare e dei servizi.

DOI: 10.7425/IS.2022.04.09

Bibliografia

- Aunger J.A., Millar R., Greenhalgh J., Mannion R., Rafferty A.M., McLeod H. (2021), “Why do some inter-organisational collaborations in healthcare work when others do not? A realist review”, *Systematic Reviews*, 10(82), pp. 1-16.
- Bach Mortensen A., Montgomery P. (2018), “What are the barriers and facilitators for third sector organisations (non-profits) to evaluate their services? A systematic review”, *Systematic Reviews*, 7(13), pp. 1-14.
- Borzaga C., Fazzi L. (2004), “Il ruolo del terzo settore”, in Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Borzaga C., Fazzi L. (2014), “Civil society, third sector, and healthcare: The case of social cooperatives in Italy”, *Social Science & Medicine*, 123, pp. 234-241.
- Carmel E., Harlock J. (2008), “Instituting the ‘third sector’ as a governable terrain: partnership, procurement and performance in the UK”, *Policy and Politics*, 36(2), pp. 155-171.
- Colozzi I. (2005), “La sussidiarietà nelle politiche sociali”, in Donati P., Colozzi I. (a cura di), *La sussidiarietà*, Carocci, Roma, pp. 137-164.
- Donati P. (1996), “Che cos'è il terzo settore: cultura, normatività, organizzazione, ruolo societario”, in Donati P. (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Carocci, Roma.

Fazzi L. (1996), "Social policies and the nonprofit sector in Italy; a critique of the ideologies of contracting out", *Economic and Industrial Democracy*, 17(1), pp. 75-97.

Fazzi L. (2021), "Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale", *Impresa Sociale*, 3.2021.

Fazzi L. (2022), "Il welfare mix", in Gori C. (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, pp. 134-148.

Fazzi L., Messori E. (1999), *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano.

Fici A. (2020), *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Gori L. (2020), "La saga della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra terzo settore e P.A.", *Federalismi*, 4, 2020, pp. 179-208.

Husham C., Vangen S. (2005), *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, Routledge, London and New York.

Marocchi G. (2020), "La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione", *Impresa Sociale*, 3.2020.

Pedersen J.F., Egilstrod B., Overgaard C., Petersen K.S. (2022), "Public involvement in the planning, development and implementation of community health services: A scoping review of public involvement methods", *Health and Social Care in the Community*, 30(3), pp. 809-835.

Pellizzari S. (2019), "La coprogettazione come forma di collaborazione tra PA e enti del terzo settore", *Munus*, 2, pp. 545-574.

Regonini G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", *Stato e Mercato*, 1, pp. 3-32.

Amministrazione condivisa come nuova relazione tra il settore pubblico e l'economia sociale

Silvia Sacchetti, *Università degli Studi di Trento*
Gianluca Salvatori, *Euricse*

Abstract

Il paper si propone di analizzare il tema dell'amministrazione condivisa in una prospettiva politologica. Questa modalità di relazione tra pubblica amministrazione ed enti di terzo settore rappresenta una nuova forma di empowerment degli attori sociali e promuove modelli di autodeterminazione e di esercizio democratico del potere di controllo strategico sulle attività di produzione dei servizi in forma diffusa come alternativa alla burocrazia top-down.

Keywords: azione pubblica, pratica civica, amministrazione condivisa, sussidiarietà, governance inclusiva, coprogrammazione, coprogettazione, democrazia

DOI: 10.7425/IS.2022.04.11

Questo articolo rappresenta una versione adattata del documento preparato dagli autori per il 33° Congresso Internazionale CIRIEC tenutosi a Valencia (Spagna) il 13-15 giugno 2022, "Nuove dinamiche globali nell'era post-Covid: sfide per l'economia pubblica, sociale e cooperativa".

— Introduzione

Tre crisi globali in meno di quindici anni (la crisi finanziaria ed economica del 2008, la crisi pandemica del 2020 e le conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina nel 2022) hanno messo in moto una trasformazione sistemica – simile come grado di pervasività, ma di segno opposto – della stessa rilevanza di quella che ha segnato la fine dei "trenta gloriosi", il periodo d'oro caratterizzato dal compromesso tra Stato imprenditoriale, democrazia e capitalismo, che ha caratterizzato i tre decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, aprendo le porte alla successiva fase post-industriale e neoliberista. Infatti, mentre gli anni Settanta hanno messo sotto pressione le politiche economiche keynesiane, con il progressivo ridimensionamento del ruolo dello Stato e la speculare affermazione della funzione dominante delle gerarchie aziendali e degli scambi di mercato, non solo in ambito economico ma anche ai fini della regolazione sociale, le tre crisi del nostro tempo hanno invece avuto l'effetto di mostrare i limiti sia della concentrazione del potere nei grandi gruppi imprenditoriali, sia del funzionamento del mercato come soluzione alla concentrazione e più in generale delle sfide socioeconomiche e ambientali, riaffermando il ruolo degli investimenti del settore pubblico. Lo Stato è stato riportato al centro della scena come principale autorità in grado di affrontare crisi globali diverse, come la recessione causata dallo scoppio della bolla dei mutui *subprime* o la pandemia che ha colpito duramente la società e le economie su scala globale e gli effetti sistemici indotti dalla guerra scatenata dalla Russia.

Tuttavia, sebbene oggi il potere dell'autorità pubblica sulla vita delle persone e sulle dinamiche economiche appaia centrale grazie agli straordinari piani di intervento e di rilancio e agli ingenti investimenti di risorse pubbliche, l'idea che la

complessità sociale possa tornare a essere governata secondo gli schemi tradizionali di uno Stato centralista e burocratico è solo un'illusione ottica; così come, simmetricamente, è impensabile che le imprese for profit e i grandi poteri aziendali in particolare, dopo la crisi di legittimità subita alla fine del primo decennio del nuovo secolo, possano ripresentarsi come soggetto centrale su cui fare affidamento.

Nel nuovo scenario, la logica binaria che da tempo ha prevalso, imperniata sull'azione dello Stato da un lato, e dei poteri delle grandi imprese attraverso le loro gerarchie e mercati dall'altro, come unici due attori principali, è messa in discussione a favore di una visione pluralista che riconosce e amplia lo spazio per l'intervento delle organizzazioni della società civile, a partire da quelle con la capacità di produrre in modo imprenditoriale beni e servizi in grado di soddisfare esigenze diversificate, che altrimenti rimarrebbero insoddisfatte (Borzaga, Tortia, 2017). Nell'ambito di un crescente riconoscimento della rilevanza dell'economia sociale – attestato, tra l'altro, dall'iniziativa assunta dalla Commissione europea con l'approvazione del recente Action Plan (Commissione UE, 2021) – si è aperta la possibilità di ripensare il rapporto tra attori socioeconomici e pubblica amministrazione, facendolo evolvere verso modelli basati su obiettivi pubblici condivisi e co-determinazione, dove ogni attore (pubblico o privato) apporta le proprie specifiche competenze e specificità nella produzione di valore pubblico.

In tale modello, la responsabilità di produrre soluzioni a problemi di interesse generale è formalmente slegata dalla competenza esclusiva dell'autorità pubblica o delle grandi imprese e diventa invece oggetto di collaborazione trasversale e inclusiva tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire alla definizione di questioni e soluzioni.

Da questo punto di vista, oltre a rappresentare un'innovazione amministrativa, l'amministrazione condivisa appare essere una nuova forma di autodeterminazione e di esercizio democratico del potere decisionale da parte degli attori sociali, in alternativa alla burocrazia top-down; si tratta infatti di una soluzione istituzionale specifica per la governance della produzione di servizi e, più in generale, per la produzione di specifici beni pubblici che esprime una forma di controllo strategico e partecipazione democratica diversa da quella tradizionale. In linea con il lavoro seminale di Ostrom (Ostrom, 1990), l'amministrazione condivisa sfrutta infatti la capacità dei sistemi autogestiti e partecipati da operatori di produrre benessere collettivo, con in più, nel caso italiano, un elemento di novità costituito dal fatto che il settore pubblico diventa uno dei soggetti coinvolti in questa strategia cooperativa. Questo tema è oggi particolarmente sentito perché si colloca in un contesto in cui si è notevolmente approfondito il divario tra società civile e istituzioni pubbliche, nell'ambito di un processo di disintermediazione che ha visto la crisi dei tradizionali soggetti di mobilitazione collettiva (Taylor, 1991; Crouch, 2004); e trova il suo motivo di interesse nella necessità di determinare nuove forme di legittimazione del potere pubblico, in un'epoca di trionfo dell'individualismo narcisistico enfatizzato dal sistema dei social media (Casale, Banchi, 2020). La riduzione del divario tra istituzioni pubbliche e società civile, da questo punto di vista, può essere considerata un'esternalità positiva, o una forma di bene pubblico, prodotta dall'approccio dell'amministrazione condivisa.

La nostra riflessione procede come segue. Si affronta innanzitutto il tema della crisi della vita pubblica ripercorrendo i lavori fondamentali di Tocqueville (1835), Hirschmann (1979), Lasch (1979), Putnam (2000), Baumann (2000) e più recentemente Lilla (2017) e Zuboff (2019). Prendendo spunto dal lavoro di Hymer (1972) e Cowling e Sugden (1998), si analizza poi come il diffuso sentimento dei cittadini di "non contare nulla" rispetto alla vita pubblica sia legato alle forme dominanti di organizzazione della produzione e, in particolare, all'estromissione degli stakeholder dalla facoltà di controllo strategico delle priorità in campo economico per effetto del potere esercitato da un gruppo ristretto di grandi aziende (Sacchetti, 2015). L'argomentazione procede partendo dalla classica analisi di Dewey sui pubblici e sostenendo la necessità di modalità più inclusive di decisione economica (Dewey, 1927). Infine, si discutono le implicazioni dell'amministrazione condivisa in termini di istituzione di un modello di governance eterarchico per l'interazione tra organizzazioni pubbliche e private dell'economia sociale.

— La promessa liberaldemocratica

La storia di questi anni sarà probabilmente ricordata come il momento in cui si cominciò a percepire chiaramente la crisi del cosiddetto ordine mondiale liberale e, di conseguenza, per la messa in discussione dei suoi presupposti economici e culturali, a lungo considerati placidamente scontati.

Quali debolezze del liberalismo sono venute alla luce? Il cuore dell'approccio liberale, come ricordava John Stuart Mill, è la possibilità per ogni persona di condurre "esperimenti di

vita" (Stuart Mill, 1859), celebrando così la libertà, la crescita personale e la diversità. All'origine c'è il fervente rispetto per la virtù individuale, per la capacità delle persone di far accadere le cose per il proprio bene e per quello degli altri; ma, nel tempo, questa concezione è stata accompagnata anche dalla constatazione che le persone sono anche costantemente esposte alla dimensione della fragilità individuale, e dal fatto che la loro libertà di agire verso ciò che desiderano può essere influenzata dalle condizioni istituzionali oggettive in cui si trovano a vivere (Sen, 1990). Inoltre, la stessa identificazione degli obiettivi desiderati dipende dal contesto, come Sen indica quando affronta il problema delle preferenze adattive (Teschl, Comim, 2005).

Se si guarda alle fondamenta dei moderni sistemi istituzionali, è facile vedere come due forze siano all'opera contemporaneamente: da un lato, la fiducia negli individui e nella loro autonomia, finalmente emancipati dalla dipendenza da un'organizzazione sociale rigidamente gerarchica e di classe, e dall'altro, però, la consapevolezza che gli individui possono anche diventare strumenti di demagoghi ambiziosi che manipolano le maggioranze facendo leva sulle loro passioni. Per questo motivo, il pensiero liberaldemocratico ha costruito un sistema che, se da un lato si basa sul rispetto dell'opinione popolare e della regola della maggioranza, dall'altro ha messo in atto regole e contrappesi per evitare che i demagoghi e le tendenze populiste travolgano le istituzioni, generando una dittatura della maggioranza. I sistemi democratici hanno lentamente allargato la sfera dei diritti politici (si pensi, ad esempio, al tempo necessario affinché il diritto di voto diventasse universale e riconosciuto a tutta la popolazione adulta) per garantire un equilibrio di potere che eviti indebite concentrazioni o eccessivo spazio alle passioni e ai pregiudizi popolari. Non si può dire, infatti, che all'origine della democrazia moderna ci fosse un giudizio benevolo sulla capacità di autogoverno del popolo. Il movimento verso la democrazia considerava – nelle parole dello storico americano Robert Tracy McKenzie (McKenzie, 2021) – la tensione permanente tra due convinzioni opposte: "primo, che la maggioranza deve generalmente prevalere; e in secondo luogo, che la maggioranza è predisposta a cercare il vantaggio personale al di sopra del bene comune".

La storia mostra che lungo il percorso attraverso il quale le istituzioni democratiche si sono evolute per proteggersi dagli abusi separando internamente e bilanciando il potere tra i diversi attori, un contributo altrettanto fondamentale è venuto dallo sviluppo di un importante insieme di pratiche civiche che hanno avuto il compito di formare le persone per essere cittadini autonomi. Tornando alle penetranti osservazioni riportate da Tocqueville nel suo *Democrazia in America* (Tocqueville, 1835), alla sua nascita il pensiero liberaldemocratico seguì il doppio binario di un'azione contro l'abuso di potere che si basava sia sulle norme della Costituzione e del diritto, sia sull'attivismo di una pluralità di agenti sociali. Le pratiche civiche che Tocqueville descrive nel racconto ammirato che ha riportato dal suo viaggio, e che sembravano così lontane dal vecchio continente che si era lasciato alle spalle, includevano l'impegno delle comunità religiose nell'insegnamento delle virtù civiche, la preoccupazione delle associazioni della società civile e delle autorità locali nell'instillare le abitudini del servizio pubblico, riti creati per generare un comune amore per la patria, una stampa libera

al servizio di una cittadinanza ben informata, regole di comportamento per incoraggiare il rispetto reciproco.

Questi sono i pilastri della nozione di società civile con cui le democrazie liberali avrebbero intrecciato il loro sviluppo nel corso della modernità. Questi erano i presupposti di una cultura politica condivisa in cui i cittadini sentivano di essere coinvolti nell'impresa collettiva di proteggersi reciprocamente da rischi e difficoltà, di diffondere il benessere nella società e di rafforzare le istituzioni volte a garantire e ampliare l'esercizio dei diritti fondamentali degli individui. Anche se gli eventi della storia hanno dolorosamente limitato, interrotto o corrotto queste pratiche civiche, esse hanno continuato a rappresentare un ideale verso cui tendere e per il quale lottare per tutte le persone ispirate dai valori democratici. Fino a quando, in anni più recenti, si è materializzata la peggiore minaccia a questa cultura politica, originata non da nemici esterni ma dall'interno del proprio sistema di credenze, pratiche, istituzioni sociali ed economiche.

— La disaffezione per la vita pubblica

Il sostegno alle istituzioni democratiche liberali da parte di una società civile impegnata in pratiche di autogoverno civico è costantemente diminuito negli ultimi decenni, complici scandali e comportamenti opportunistici della classe dirigente e più in generale la permanenza e l'aggravarsi di problemi irrisolti. La fiducia nel sistema politico si è via via dissolta, e questo ha portato al ritiro dalla vita pubblica da parte di una grande maggioranza di cittadini; questo, almeno (e paradossalmente), fino alla ricomparsa di quelle tendenze demagogiche e populiste che i sistemi democratici delle origini intendevano contrastare, con un rischio crescente per il futuro della democrazia e una fascinazione per i sistemi autoritari, anche nelle forme più recenti e inaspettate di regimi di "democrazia illiberale".

L'alternanza di periodi di passione e periodi di disaffezione per la vita pubblica è un fenomeno brillantemente indagato nell'opera fondamentale di Albert Hirschmann nel suo *Shifting involvements: public interest and public action* (Hirschmann, 1979). Quarant'anni fa Hirschmann analizzava le oscillazioni tra le fasi di intenso interesse per le questioni pubbliche, in cui prevalgono la partecipazione pubblica e l'azione collettiva, e le fasi dominate da un focus sugli interessi privati, sintetizzato da una propensione verso comportamenti di consumismo individuale. Hirschmann ha osservato come le società alternino periodi in cui la virtù pubblica perde appeal, a causa di una serie di fattori che allontanano i cittadini dall'arena pubblica (corruzione, demitizzazione dei temi fondativi della comunità politica, persuasione che la felicità pubblica possa essere perseguita meglio inseguendo il vantaggio privato), e periodi in cui ritorna la necessità di impegnarsi per migliorare il mondo e la volontà di partecipare più attivamente ad azioni pubbliche o collettive. In questa analisi, la delusione gioca un ruolo primario nel cambiamento delle preferenze che alterna felicità privata e pubblica: in ogni fase si raggiunge un momento in cui la frustrazione generata dall'impossibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati, pubblici o privati, determina la fine di un ciclo e l'inizio del successivo.

Molte altre spiegazioni sono andate in una direzione simile a quella tracciata da Hirschmann, portando ulteriori argomenti per spiegare la dicotomia tra sfera pubblica e privata, e soprattutto indagando le ragioni per cui il ciclo di delusioni nei confronti della vita pubblica, oggi, sembra avere cause più profonde che in altri periodi storici. Tra gli argomenti ulteriori vanno annoverate le idee di Christopher Lasch sull'emergere di una cultura del narcisismo come effetto della disperazione di una società incapace di affrontare il futuro (Lasch, 1979). Gli individui incapaci di preoccuparsi di ciò che va oltre la propria vita promuovono un culto dell'autorealizzazione che introduce un elemento edonistico nella loro visione del mondo. Questa aspirazione a concentrarsi sul benessere personale è l'effetto di un clima di pessimismo che si manifesta nella diffusa sensazione di incapacità di fronte al compito di comprendere il corso della storia o di gestirlo secondo una linea razionale. La delusione per la vita pubblica qui si traduce in sfiducia in qualsiasi istituzione politica (e non solo politica) e in un'ossessione per la vita nel presente che non si cura dei predecessori o dei posteri.

In un'altra opera fondamentale, anche Robert Putnam giunge a conclusioni simili, sebbene partendo da presupposti e angolazioni diverse. I suoi studi sugli Stati Uniti indicano il crollo senza precedenti del capitale sociale a partire dal 1960 e le sue conseguenze in termini di apatia politica e civica (Putnam, 2000). Putnam mostra come le persone siano diventate sempre più disconnesse dalla famiglia, dagli amici, dai vicini e dalle strutture democratiche, e analizza gli effetti di questo impoverimento sulla vita delle persone e delle comunità. Più recentemente, anche Mark Lilla si pone su una linea di pensiero simile, ripercorrendo l'impatto di una cultura iper-individualista sull'idea di identità (Lilla, 2017). La ricerca dell'espressione di sé ha portato all'atomizzazione sociale: ogni persona è costruita come un marchio individuale e il senso di appartenenza è continuamente formato e dissolto perché non si basa su una storia collettiva, sul bene comune o su idee condivise. Il fenomeno della "politica identitaria" è in realtà profondamente antipolitico: prigioniero della soggettività, non è in grado di offrire alcuna chiave interpretativa per spiegare il mondo. I movimenti sociali si disintegrano in una moltitudine di cause sempre più specifiche senza una visione comune del futuro. Nella politica "movimentista," le forze sono centrifughe, spingono verso la divisione in fazioni sempre più piccole, ossessionate dalla focalizzazione su singoli problemi. E alla fine si trovano solo individui, diversi, imprigionati nelle loro singole vite.

La "modernità liquida" – come la definisce Baumann (2000), altro autore che si aggiunge alla lunga lista di coloro che hanno studiato la crisi della vita pubblica – è quella in cui sono scomparsi tutti i conflitti fondamentali (di classe, di religione, di visione politica). I cittadini non si identificano più con un unico interesse primario ma con una pluralità di appartenenze, fino a quando finiscono per non identificarsi più completamente con alcuna appartenenza. In queste condizioni, l'elettorato è sempre più mobile, i sistemi politici sempre più instabili, la partecipazione in caduta libera e la sfiducia dei cittadini nei confronti della politica in costante crescita. Il modello economico dominante, che è il vero vincitore di questa era, può allora sfruttare il bisogno di relazioni di individui atomizzati, lasciati a se stessi dalla crisi delle istituzioni comunitarie, fornendo la sfera digitale come soluzione ideale

per soddisfare questo bisogno di relazioni e identità. Una soluzione vincente perché (apparentemente) gratuita e quindi in linea con l'impoverimento delle classi medie, felici di utilizzarla in cambio dei propri dati (Zuboff, 2019). Le opportunità offerte da internet per riaffermare la centralità dell'individuo all'interno di un modello di capitalismo industriale sono la versione più recente delle innumerevoli mutazioni con cui il capitalismo e le élite che controllano i suoi principali attori economici (cioè le grandi aziende) hanno beneficiato della crescente individualizzazione della società, di cui essa è diventata a sua volta un acceleratore. L'ulteriore focus delle politiche economiche sulla digitalizzazione sembra, almeno in parte, legittimare ed alimentare questa tendenza. Emerge infatti una linea continua, da Hirschmann a Zuboff, che mostra come l'affermazione di un modello economico basato principalmente sul profitto abbia giocato un ruolo di primo piano nella disaffezione verso la vita pubblica.

— La questione dello sviluppo ineguale e il ruolo del potere corporativo

Nella sfera economica, la sensazione progressiva di “non contare” e il disimpegno dalla vita pubblica sono stati associati al persistere di uno sviluppo ineguale – tra gruppi, comunità locali, regioni e nazioni. Questo fenomeno è stato a lungo osservato dagli economisti politici, i quali hanno evidenziato il fenomeno sia tra le regioni del mondo (Hymer, 1972), sia all'interno delle singole nazioni (Narula, van der Straaten, 2021). Le spiegazioni microeconomiche dei fallimenti macroeconomici sono state identificate da studiosi critici della *corporate governance*, che considerano lo sviluppo ineguale come il risultato della concentrazione del potere decisionale strategico (o la capacità di decidere quali obiettivi sono prioritari e con quali risorse perseguirli) all'interno delle grandi aziende (Hymer, 1972; Zeitlin, 1974; Cowling, Sugden, 1998). Secondo questo approccio, la distribuzione del potere di governo di un'organizzazione può spiegare le disuguaglianze e lo sviluppo. Gli esiti della concentrazione di controllo strategico sono stati identificati cinquant'anni orsono da Hymer (1972), in termini materiali ossia di aumento dei divari di reddito e ricchezza, ma anche immateriali, in termini di status e autorità tra attori economici, tra i territori che ospitano organi decisionali e attività strategiche fondamentali da un lato, e quelli che ospitano attività operative con un potere decisionale basso o nullo sull'allocazione delle risorse e sulle decisioni di produzione (Cowling, Sugden, 1998).

Le forme di governance di impresa incentrate sulla concentrazione del controllo strategico portano dunque a gravi fallimenti dal punto di vista collettivo. Escludono la possibilità di interazioni cooperative tra stakeholder interdipendenti. Gli organi di governo e i processi decisionali strategici delle grandi imprese capitaliste non sono progettati per tenere conto delle voci e degli interessi di più stakeholder, limitando così i loro input, nonché le reciproche opportunità di apprendimento e benessere (Dewey, 1927; Sacchetti, Sugden, 2009). Sebbene fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso le voci critiche siano state generalmente trascurate, l'interesse per i fallimenti associati alla concentrazione del potere di controllo non ha mai abbandonato il dibattito e ha avuto un posto di rilievo nel dare forma ai concetti di capi-

talismo responsabile e responsabilità sociale delle imprese (Sacconi, 1991; Blair, 1995), soprattutto a seguito di eventi critici sul piano ambientale e finanziario, anche se tali analisi non hanno avuto generalmente esiti radicali.

La preoccupazione per la concentrazione del potere nelle grandi imprese e l'esclusione dei cittadini dalla partecipazione alla definizione delle scelte è stata sollevata anche in altri campi, come la psicologia organizzativa e la filosofia politica. Già negli anni 1960, le idee di soluzioni inclusive venivano discusse – a livello micro – dagli psicologi delle organizzazioni (Maslow, 1965; McGregor, 1960), che criticavano l'approccio *command-and-control* alle relazioni umane. Il problema denunciato – e confermato da studi successivi – era che l'applicazione generalizzata della gestione esclusiva incentrata sul controllo d'autorità, di fatto non avvantaggia né i lavoratori né l'organizzazione; questi autori hanno evidenziato infatti che le persone, in linea di massima, non amano essere etero-dirette e possono essere oggetto di fiducia. Supportare il contrario, ossia che le persone siano opportuniste senza evidenze oggettive, al fine di aumentare il controllo di fronte ai rischi di comportamenti scorretti, porta all'uso dell'autorità con esiti disfunzionali.

Il crescente dibattito trovava un ulteriore contesto nella filosofia politica di John Dewey, che sollevò il problema dell'esclusione dei pubblici nel 1927, quando pubblicò *The Public and its Problems*. Oltre alla sua influenza nella filosofia politica, questo lavoro ha anche gettato le basi per lo sviluppo della teoria degli stakeholder nell'etica di impresa (Freeman, Velamuri, 2006), e Maslow fa esplicito riferimento all'influenza che l'insegnamento di Dewey ha avuto sul suo pensiero. Dewey ha sottolineato le connessioni reciproche tra più comunità di interesse, che chiama i “pubblici”. Nel suo approccio il pubblico è vulnerabile, poiché ha poca consapevolezza delle influenze delle decisioni prese altrove e perché subisce gli effetti della scarsa influenza della propria voce. I pubblici esclusi non contribuiscono alle decisioni, né possono usare la propria voce o applicare la propria “intelligenza creativa” ai problemi percepiti (Sacchetti, 2015). Ciò limita l'uso della creatività individuale (che la teoria della psicologia ha identificato come uno dei principali determinanti dell'autorealizzazione) e smorza le capacità partecipative del pubblico più ampio, che – essendo ripetutamente escluso – diventa privo di esperienza partecipativa e decisionale. Come risposta, Dewey sostiene l'opportunità di assetti istituzionali che includano i pubblici nei processi decisionali. Sostiene inoltre la centralità del metodo deliberativo a sostegno dell'equità e della legittimità delle risposte, del livello generale di democrazia e dell'esperienza di vita dei partecipanti (Sacchetti, Sugden, 2009; Sacchetti, Borzaga, 2021).

Il problema dell'esclusione dal controllo strategico diventa dunque di rilevanza generale, poiché gli effetti di qualsiasi decisione sono tipicamente “proiettati” verso il pubblico esterno, portando a esternalità negative “strutturali” (Sacchetti, 2015; Sacchetti, Borzaga, 2021). Il legame tra esclusione e produzione di esiti collettivi negativi è particolarmente evidente nei settori (come i servizi sociali) con elevate asimmetrie informative e in cui i principali utenti sono persone vulnerabili, tipicamente a basso reddito. In questi casi il mercato fallisce, escludendo parte della domanda o offrendo servizi insoddisfacenti. Ma anche il settore pubblico, dal canto

suo, non è esente da criticità in quanto meno attrezzato per reagire rapidamente alle nuove esigenze ed abituato a proporre soluzioni standardizzate, e dunque meno adatto alla personalizzazione dei servizi, e non ultimo, limitato da stringenti vincoli finanziari.

Da questo quadro si comprende come le forme dominanti di governance dell'impresa abbiano rafforzato nel tempo l'esclusione o l'abitudine di essere esclusi, contribuendo a trasformare questa attitudine nel più pervasivo dei poteri politici. Ma, da quanto detto all'inizio, si comprende anche come le tre grandi crisi richiamate in premessa e l'insoddisfazione generale per la vita pubblica del nostro tempo oggi stiano mettendo in discussione questo paradigma. Si pone allora la questione di individuare un modello diverso di azione economica, capace di dare nuovo slancio alla vita pubblica.

— Amministrazione condivisa come rinnovamento delle pratiche civiche: un'innovazione italiana

La tesi che qui si intende argomentare insiste sulla necessità di un approccio diverso all'organizzazione economica per superare la disaffezione nei confronti della vita pubblica. Le due dimensioni, l'organizzazione economica e la disaffezione alla vita pubblica, sono, come emerso dalla precedente analisi, strettamente intrecciate. Considerando che le difficoltà della democrazia hanno le loro radici proprio nella cultura che ha separato la politica e la società civile, subordinando quest'ultima alle idee di individualismo, competizione, massimizzazione del profitto e, in definitiva, a modi esclusivi di governare le decisioni di produzione, è l'approccio all'economia basato su queste idee che deve essere rivisto. E riconoscere il ruolo dell'economia sociale e sostenerne lo sviluppo è un modo possibile per farlo. L'economia sociale – come visione che antepone il perseguimento dell'interesse generale e del principio collaborativo al perseguimento di interessi esclusivi – può svolgere un ruolo decisivo nel ripensare il rapporto tra economia, politica e società; può essere decisiva nella ricostruzione di uno spazio pubblico che affronti la crisi della democrazia e il sentimento di abbandono sociale alimentato dal progressivo divario tra élite e popolo, e dall'indebolimento del senso di cittadinanza.

Questa impostazione consente di inquadrare il tema dell'amministrazione condivisa in una diversa prospettiva; la questione, infatti, è stata generalmente trattata dal punto di vista della teoria e della tecnica giuridica o, da autori più interessati agli aspetti operativi, in termini di azioni che rendono fluido o al contrario ostacolano il processo di collaborazione. In questa sede si intende proporre il tema in una luce diversa, considerando l'amministrazione condivisa come parte di una trasformazione che, incidendo sugli equilibri e sulle relazioni tra Stato, mercato ed economia sociale, offre una concreta possibilità alle nostre società di mettere mano alla disaffezione nei confronti della vita pubblica e quindi, in ultima analisi, all'effettività della democrazia.

In primo luogo, il Terzo settore come definito dalla normativa italiana è composto da soggetti privati, indipendenti dal-

le autorità pubbliche, in cui gli interessi delle persone e gli obiettivi sociali o ambientali prevalgono sul perseguimento del profitto, tenuti a reinvestire la maggior parte dei loro profitti in attività di interesse collettivo o generale, e gestiti secondo criteri democratici o partecipativi. Un concetto, a ben vedere, non distante da quello di economia sociale come definito nel piano d'azione della Commissione europea. Un soggetto siffatto pare essere nella posizione ideale per implementare la visione deweyana dell'inclusione dei pubblici, in linea con le idee contemporanee di sussidiarietà. A questo proposito, Conteh e Harding (2021) evidenziano come la co-creazione di valore pubblico debba essere perseguita sia attraverso la cooperazione orizzontale, con la costruzione di collegamenti inter-organizzativi, sia verticalmente, con la cooperazione tra i livelli di giurisdizioni.

La sussidiarietà non è affatto, di per sé, un'idea nuova: esiste, infatti, fin dai tempi in cui la dottrina sociale della Chiesa ha inteso difendere gli spazi di autonomia della società contro il centralismo dei nuovi Stati nazionali, secondo il richiamo di Papa Leone XIII nella *Rerum Novarum* del 1891. La pregnanza di questo principio era però diminuita nel corso degli anni in modo direttamente proporzionale all'avvento del *welfare state*: la visione dello Stato come strumento al servizio di tutti i cittadini e dei loro bisogni principali (istruzione, salute, assistenza in età avanzata) nel corso del secolo scorso ha progressivamente conquistato ogni spazio e si è affermata come prevalente. Fino a quando, come è noto, in tempi più recenti si è assistito al declino di questa concezione sotto la pressione della crisi della finanza pubblica, da un lato, e della crescita della complessità dei bisogni sociali e della difficoltà di soddisfarli attraverso soluzioni standard amministrate da un potere centrale, dall'altro.

A fronte di questa crisi, oggi, si è in presenza di una riscoperta del ruolo dei cittadini, singoli e aggregati, che si sostanzia, da una parte, nel fiorire a partire da metà degli anni Settanta – anche sull'onda dei movimenti sociali che hanno caratterizzato quel periodo – di iniziative di volontariato, associazionismo e cooperazione operanti in settori di interesse generale – sociale, salute, cultura, ambiente, ecc. – con il coinvolgimento di milioni di cittadini; dall'altra, in un progressivo recepimento nel quadro giuridico nazionale di tali evoluzioni. A questo proposito, dopo le norme regionali che nel corso degli anni Ottanta avevano iniziato a riconoscere questi fenomeni aggregativi e dopo le grandi leggi nazionali di inizio anni Novanta (la 381/1991 sulla cooperazione sociale e la 266/1991 che disciplina il volontariato), è stata la stessa Costituzione ad essere modificata con la Legge 3/2001 che nell'articolo 118 ha introdotto il riconoscimento che i cittadini, e non solo lo Stato, hanno il diritto di agire in nome dell'interesse generale. È il ritorno della sussidiarietà, come testimonia il testo del IV comma: "Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni promuovono le iniziative autonome dei cittadini, sia come singoli che come membri di associazioni, relative ad attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Ed è evidente la distanza introdotta da questo articolo costituzionale rispetto al quadro preesistente, in cui lo Stato era il solo soggetto cui era attribuito il compito di prendersi cura dei cittadini e di realizzare le condizioni per una sostanziale uguaglianza. Con questo emendamento è avvenuto un profondo cambiamento, da asimmetrico a simmetrico, nel modello di relazione tra lo Stato e i cittadini (e le

loro organizzazioni). Il processo legislativo che nel 2016/2017 ha portato al riconoscimento del Terzo settore rappresenta un ulteriore sviluppo di tale principio e, come è noto, nell'art. 55 del Codice del Terzo settore incorpora il tema dell'amministrazione condivisa. Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione in esso contenuti a ben vedere differiscono dall'idea di "coproduzione", intesa "come il coinvolgimento volontario o involontario degli utenti del servizio pubblico in qualsiasi progettazione, gestione, fornitura e / o valutazione dei servizi pubblici" (Osborne et al. 2016, p. 639), e si riferiscono, piuttosto, al livello strategico del processo decisionale, quando gli attori deliberano sulle priorità e sugli interventi da attuare. E ciò non solo nelle attività di assistenza sociale o in altre attività marginali considerate tradizionalmente soggette ai fallimenti dello Stato e del mercato, per le quali almeno parzialmente erano già stati adottati principi simili, ma in tutti i settori di interesse generale.

L'innovazione radicale consiste qui nello spostare l'asse del rapporto tra la pubblica amministrazione e le organizzazioni della società civile da uno schema di mercato che comprende lo scambio *tout court* tra "cliente e fornitore" a un rapporto collaborativo tra soggetti posti sullo stesso piano.

Alla capacità generativa della società civile non sono quindi affidati compiti esclusivamente esecutivi o di emergenza. Il senso dell'amministrazione condivisa definisce un nuovo modello di amministrazione per il terzo millennio, perché la pubblica amministrazione non si presenta come un'autorità che emana provvedimenti o dà ordini, ma agisce piuttosto come un soggetto che coinvolge i cittadini nell'affrontare problemi di interesse generale. E poiché i nuovi problemi, spesso di dimensione globale, sempre meno possono essere affrontati sulla base di comandi e sanzioni, questo approccio comporta un ruolo rilevante per le organizzazioni sociali, chiamate a partecipare a un processo di individuazione e attuazione di soluzioni a problemi di interesse pubblico e con ricadute locali importanti. La responsabilità di rispondere a questioni di interesse generale viene in altre parole sottratta alla competenza esclusiva dell'autorità pubblica e diventa invece materia di collaborazione trasversale tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire alla definizione di problemi e soluzioni.

Da questo punto di vista, l'amministrazione condivisa appare essere un antidoto alla disaffezione verso la vita pubblica in quanto:

- si basa su un'idea di economia originata da valori e dalla volontà di agire nel contesto sociale per perseguire l'interesse generale, con presupposti quindi alternativi a quelli dell'economia estrattiva e dell'atomizzazione individualistica;
- ciò consente di riconfigurare il rapporto tra economia e organizzazione economica, politica e società, ricostruendo forme efficaci di mediazione e rappresentanza tra lo Stato e i cittadini, e riconoscendo a questi ultimi un maggiore potere di intervento basato su azioni economiche che esprimano il loro interesse come comunità.

L'economia sociale si rivela così protagonista fondamentale di un discorso aggiornato sul valore della democrazia nel nostro tempo; e rappresenta un efficace contrappeso alla tentazione di credere che l'alternativa allo strapotere corporativo sia un ritorno al potere schiacciante dello Stato. In questo senso, l'economia sociale funge anche da fattore riequilibrante rispetto alle pulsioni antisistema che stressano le istituzioni democratiche, perché esprime il potenziale di autogoverno dei cittadini in modo costruttivo.

Conclusioni

Lo scopo di questo articolo è stato quello di evidenziare i vantaggi specifici e di interesse generale dell'estensione del controllo a molteplici attori dell'organizzazione economica, sottolineando le possibilità offerte dall'applicazione pratica del principio di sussidiarietà attraverso l'amministrazione condivisa. Sulla base di analisi sociali, politiche ed economiche, il problema del disimpegno dalla vita pubblica e i rischi per i sistemi democratici sono stati collegati ai fallimenti delle istituzioni socioeconomiche, compresa la governance organizzativa d'impresa, nell'includere più voci e interessi nella funzione strategica. Mentre in letteratura la maggior parte dell'analisi si concentra sulle inefficienze delle istituzioni del capitalismo industriale (privato e pubblico), questo contributo ha inteso sottolineare i fattori di efficienza dell'amministrazione condivisa.

Si sono sottolineati gli elementi della sostenibilità economica, dell'inclusione e della produzione di valori civici insieme alla produzione effettiva di beni e servizi. La riflessione suggerisce che gli approcci cooperativi al partenariato pubblico-privato non sono solo una fonte di costi di coordinamento, ma, di fatto, una modalità per ridurre gli effetti negativi sulla società e per produrre più valore pubblico.

La nostra analisi implica che per produrre valore positivo per le nostre società, l'organizzazione economica dovrebbe estendere il coordinamento delle risorse a forme di interazione tra il settore pubblico e il settore privato senza scopo di lucro e dell'economia sociale, in cui il metodo relazionale prevalente è la cooperazione. Ne consegue che la cooperazione tra lo Stato e le organizzazioni della società civile non ha un carattere transitorio, ma rappresenta soluzioni specifiche che riconoscono la complessità e la ricchezza degli interessi pubblici e delle strutture produttive, con l'obiettivo di affrontare molteplici e complesse motivazioni umane e bisogni di benessere. Coerentemente, il dovere degli amministratori pubblici è quello di sostenere soluzioni condivise a problemi comuni che coinvolgano più attori attraverso interazioni basate sulla cooperazione piuttosto che sull'autorità, in modo che le loro conoscenze esperienziali, risorse, aspirazioni e interessi possano essere presi in considerazione e non rimossi dalle scelte strategiche.

Bibliografia

- Bauman Z. (2000), *Modernità liquida*, Polity Press, Cambridge UK.
- Blair M.M. (1995), "Ripensare i presupposti alla base della corporate governance", *Sfida*, 38(6), pp. 12-17.
- Borzaga C., Tortia E. (2017), "Co-operation as Co-ordination Mechanism: A New Approach to the Economics of Co-operative Enterprises", in Michie J., Blasi J., Borzaga C. (eds.), *The Oxford Handbook of Mutual, Co-operative, and Co-owned Business*, Oxford University Press, New York, pp. 55-75.
- Casale S., Banchi V. (2020), "Narcisismo e uso problematico della medicina sociale: una revisione sistematica della letteratura", *Addictive Behaviors Reports*, vol. 11, 100252.
- Conteh C., Harding B. (2021), "Boundary-spanning in public value co-creation through the lens of multilevel governance", *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2021.1942529
- Cowling K., Sugden R. (1998), "L'essenza della società moderna: mercati, processo decisionale strategico e teoria dell'impresa", *The Manchester School*, 66(1), pp. 59-86.
- Crouch C. (2004), *Post democrazia*, Polity Books, Cambridge UK.
- Dawson S., Dargie C. (1999), "New Public Management. An assessment and evaluation with special reference to UK health", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(4), pp. 459-481. DOI: 10.1080/14719039900000021
- Dewey J. (1927), *Il pubblico e i suoi problemi*, Holt, Denver CO.
- Commissione Europea (2021), *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2021) 778 final, Bruxelles.
- Freeman R.E., Velamuri S.R. (2006), "Un nuovo approccio alla CSR: la responsabilità degli stakeholder aziendali", *Corporate Social Responsibility*, pp. 9-23.
- Heath J. (2006), "I vantaggi della cooperazione", *Filosofia e affari pubblici*, 34(4), pp. 313-351.
- Hirschman A.O. (1979), *Coinvolgimento mutevole: interesse privato e azione pubblica*, Princeton University Press, Princeton.
- Hymers S. (1972), "L'internazionalizzazione del capitale", *Journal of Economic Issues*, 6(1), pp. 91-111.
- Lasch C. (1979), *La cultura del narcisismo*, Norton, New York.
- Lilla M. (2017), *Il liberale di una volta e del futuro. Dopo la politica dell'identità*, Harper, New York.
- Maslow A.H. (1998), *Maslow sulla gestione*, Wiley, New York (originariamente pubblicato come: *Eupsychian Management: A Journal*, Irwin-Dorsey, Homewood IL, 1965).
- Mazzei M., Teasdale S., Calò F., Roy M.J. (2020), "Coproduzione e terzo settore: concettualizzare diversi approcci al coinvolgimento degli utenti dei servizi", *Public Management Review*, 22(9), pp. 1265-1283.
- McGregor D. (1960), "Teoria X e teoria Y", in Pugh D.S. (ed.), *Teoria dell'organizzazione. Letture scelte*, Pinguin Business, London, pp. 358-374.

McKenzie R.T. (2021), *We The Fallen People: The Founders and the Future of American Democracy*, IVP Academic, Leicester.

Mills D.E., Bradley L., Keast R. (2021), "NPG and Stewardship theory: remedies for NPM privatization prescriptions", *Public Management Review*, 23(4), pp. 501-522.

Narula R., van der Straaten K. (2021), "A comment on the multifaceted relationship between multinational enterprises and within-country inequality", *Critical perspectives on International Business*, 17(1), pp. 33-5.

Osborne S.P. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.

Osborne S.P., Radnor Z., Strokosch K. (2016), "Co-produzione e co-creazione di valore nei servizi pubblici: un caso adatto per il trattamento?", *Public Management Review*, 18(5), pp. 639-653.

Ostrom E. (1990), *Governare i beni comuni*, Cambridge University Press, Cambridge.

Putnam R.D. (2000), *Bowling da solo: il collasso e la rinascita della comunità americana*, Simon e Schuster, New York.

Sacchetti F., Sacchetti S., Sugden R. (2009), "Creatività nello sviluppo socio-economico: spazio per gli interessi dei pubblici", *International Review of Applied Economics*, 23, pp. 653-672.

Sacchetti S. (2015), "Preferenze sociali inclusive ed esclusive: un quadro Deweyan per spiegare l'eterogeneità della governance", *Journal of Business Ethics*, 126, pp. 473-485 (pubblicato per la prima volta online nel novembre 2013).

Sacchetti S., Borzaga C. (2021), "I fondamenti della 'organizzazione pubblica': il fallimento della governance e il problema degli effetti esterni", *Journal of Management and Governance*, 25(3), pp. 731-758.

Sacchetti S., Sugden R. (2009), "L'organizzazione della produzione e dei suoi pubblici: prossimità mentale, mercato e gerarchie", *Review of Social Economy*, 67(3), pp. 289-311.

Sacconi L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano.

Santos F.M. (2012), "Una teoria positiva dell'imprenditoria sociale", *Journal of Business Ethics*, 111(3), pp. 335-351.

Mulino Stuart, J. Su Liberty, Londra: Parker and Son.

Taylor C. (1991), *Il malessere della modernità*, Casa di Anansi Press, Toronto.

Tocqueville A. (1835-1840), *Democrazia in America*, Gosselin, Parigi.

Zeitlin M. (1974), "Proprietà e controllo aziendale: la grande corporazione e la classe capitalista", *American Journal of Sociology*, 79(5), pp. 1073-1119.

Zuboff S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books, Londra.

Welfare post-pandemico, politiche della cura e Terzo settore: de-istituzionalizzazione o (neo)privatizzazione?

Il caso della programmazione del PNRR sugli Ospedali di Comunità

Maria Cristina Antonucci, *Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, CNR*
Armando Vittoria, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

— Introduzione e finalità del contributo

Le politiche della cura, con attenzione per specifici segmenti di destinatari e portatori di fabbisogni (non autosufficienze, disabilità), sembrano aver trovato un rinnovato interesse e qualche elemento di innovazione all'interno del quadro di pianificazione predisposto con il PNRR che provvede ad allocare le risorse previste da Next Generation EU. Dopo un lungo quindicennio di politiche di austerità e dinamiche di privatizzazione e finanziarizzazione, almeno potenzialmente si allarga il diaframma di finanziamento delle politiche in settori quali la sanità (Pet Mesi Dou et al., 2014; Reeves et al., 2014; Arcà et al., 2020), politiche sociali (Ciarini, 2019; Ciarini, Neri, 2021), l'assistenza alle non autosufficienze (Arlotti et al., 2021; Da Roit, 2021; Buzelli, Boyce, 2021), la disabilità (Portillo Navarro et al., 2021).

Tuttavia, l'intervento ad oggi pianificato attraverso il PNRR per questi settori, pur sperimentando alcune linee guida originali per il contesto italiano (de-istituzionalizzazione, telemedicina di prossimità, riorganizzazione territoriale dell'integrazione sociosanitaria) e un approccio di programmazione pluriennale supportato da una significativa dotazione di risorse finanziarie, risulta non sempre e non appieno coordinato e integrato con i modelli organizzativi ordinari di sanità e sociale. La sanità, in particolare, emerge dall'austerità fortemente indebolita da pesanti riduzioni per struttura, organici, dotazioni funzionali e strumentali: 37 miliardi di tagli al Sistema Sanitario Nazionale, 180 strutture ospedaliere chiuse, 30.000 posti letti in meno, 5.000 medici specialisti, 4.000 medici di base e 7.500 infermieri in meno negli ultimi 15 anni secondo le indagini ISTAT.

La mancanza di integrazione tra la pianificazione ordinaria negli ambiti sociale, assistenziale e sanitario e quella prodotta sull'asse PNRR espone queste arene di policy-su-policy, centrali per la risposta welfaristica ai fabbisogni sociali di base e per la politica di cura a individui e famiglie, a diversi rischi. Da un lato, la sovra-dotazione finanziaria di alcuni progetti vagamente definiti dalla governance del PNRR (ospedali di comunità, case della comunità) rischia di creare strutture socio-sanitarie allocate nel deserto degli interventi, o legate ad una condizione temporanea e post-emergenziale, sottraendo risorse e forza all'azione di policy sociale che incrocia i fabbisogni durevoli e stabili; questi ultimi appaiono aggravati dal backlash pandemico, e prospetticamente in crescita considerato l'invecchiamento demografico che colpisce il sistema italiano (ISTAT, 2022). Dall'altro lato, il debole re-investimento sui settori sanitario e sociosanitario

(cui sono destinate solo parte delle risorse liberate temporaneamente dai fondi PNRR) espone ad un indebolimento ulteriore le politiche strutturali in ambito sanitaria e sociale, peraltro già – o ancora? – assorbite dall'emergenza pandemica, con il rischio che la finestra di risorse e pianificazione straordinaria si traduca, come avvenne per molte fasi della Cassa per il Mezzogiorno, in un tracollo della politica ordinaria in questi ambiti. Per impiegare una metafora esemplificativa, l'intervento della missione 6 del PNRR sul comparto sanitario e sociosanitario è paragonabile alla deviazione di un fiume, che è stato a lungo siccitoso e che vede ora ritornare afflusso di liquidi; a causa della deviazione essi saranno riorientati verso nuovi percorsi, sulla cui sicurezza e tenuta è davvero difficile effettuare previsioni certe in questa fase, limitandosi a rilevare il mutamento del corso.

In una prospettiva teorica, la situazione attuale comporta l'insieme di una serie di fattori che determinano la straordinaria complessità dell'attuale fase di transizione. Senza avere l'intento di considerarne una disamina complessiva, ma con la finalità di ricostruire la situazione di partenza, proviamo in questa sede prenderli in rassegna:

1. il disallineamento tra pianificazione straordinaria da PNRR delle politiche sanitarie e la pianificazione ordinaria;
2. l'inadeguato re-investimento – nei termini precedenti al decennio dell'austerità – sulle politiche sanitarie e sociali, anche in ragione della concentrazione dell'attività di policy sulle risorse derivanti dal piano straordinario;
3. la persistenza di alcune tendenze nel welfare (esternalizzazioni, anche a soggetti del Terzo settore, di linee di attività e intervento, privatizzazione di servizi sanitari e di welfare, stabilizzazione del contributo degli assistiti per le prestazioni che realizzano i LEA) che si qualificano come elementi di indirizzo nella direzione della neo-governamentalità (Pellizzoni, Sena, 2021).

Quest'ultima, in particolare, è un approccio inteso a porre in luce il modello di controllo razionale e di presa in carico delle esigenze dei cittadini da parte del governo; esso si verifica in specifici ambiti di politiche, proprio come quelle sanitarie e assistenziali, e viene esercitato dal governo appoggiandosi sul consenso delegante del popolo, più che su partecipazione e coinvolgimento nelle scelte collettive. Si tratta di un paradigma ideologicamente niente affatto neutrale, che ha manifestato un pieno dispiegamento nel caso del governo tecnico Draghi; esso, come anche nel caso del governo tecnico del 2012, ha manifestato un approccio peculiare, coniugando il perno dell'antipolitica degli "esperti" (Easterly, 2015), impiegati come fondamento di settori di politiche significativa-

mente connessi con il PNRR e con le decisioni pandemiche, con la logica tecno-populista del consenso, espresso secondo modalità binarie e polarizzanti all'interno della società politica (Bloom, Sancino, 2019).

Questa complessa serie di fattori conduce ad un univoco punto di caduta sul piano delle politiche pubbliche di welfare: il ri-accentramento verticale nel governo nazionale della direzione e degli strumenti per la realizzazione delle politiche sanitarie e sociali finanziate dalla fiscalità generale e da risorse NGEU. A tale percorso di verticalizzazione decisionale statale corrisponde anche una ri-centralizzazione decisionale di tipo orizzontale, ossia un percorso finalizzato a limitare, nella prassi di urgenza del PNRR, quella spinta a co-costruire una rete di welfare plurale, comunitario e partecipativo, un fenomeno costruito, pur tra mille difficoltà, a seguito della riforma del Titolo V del 2001. Un modello di governo che eleva a sé, in virtù della contrazione dei tempi e dei passaggi istituzionali per l'approvazione del PNRR, tutto il carico delle decisioni e della governance in ambiti, quali sanità e sociale, sembra contrastare in modo consistente il percorso di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione tra Stato, Regioni e Autonomie che pure aveva prodotto percorsi di welfare orientati alla co-costruzione istituzionale. Parimenti, l'idea che l'emergenza di tempi e di modalità di implementazione del PNRR imponga una rapidità decisionale connessa con un ruolo di guida sintetica del governo sembra comportare, relativamente alle politiche delineate nel piano straordinario, una stasi del rapporto di consultazione, collaborazione, coinvolgimento di molti soggetti del Terzo settore tradizionalmente coinvolti all'interno del comparto sanitario e soprattutto sociosanitario e sociale. Non sorprende, pertanto, che siano proprio i passaggi riferiti al Terzo settore del PNRR i segmenti più improntati ad una visione idealizzata, anziché frutto di un confronto concreto, del ruolo sociale, economico e politico del privato sociale. Va certamente registrata con favore la tendenza a prevedere forme di coprogettazione degli interventi con il Terzo settore contenuta in molti avvisi pubblici relativi a fondi PNRR; ma nei fatti ciò 1) generalmente deve avvenire in tempi molto ristretti per rispettare le tempistiche di realizzazione degli interventi, rendendo impossibile un reale confronto tra i diversi soggetti e 2) spesso si realizza a partire da un quadro ampiamente predefinito all'origine e quindi oggettivamente con poco spazio per la creatività e la progettualità del Terzo settore.

In prospettiva, il rischio è che le risorse post-pandemiche in ambito sanitario e sociale reiterino per i modelli di welfare *South-European* il prodursi di quei fenomeni di *retrenchment* pubblico e sociale, e di privatizzazione istituzionale (Verney, Bosco 2013; Ongaro, 2014; Petmesidou et al., 2014; Di Mascio, Natalini, 2015) cui il neo-managerialismo aveva dato l'avvio con le sue politiche di austerità. L'emergenza sanitaria e sociale che i modelli europei vivono dovrebbe invece servire per un complessivo ripensamento dei sistemi di lettura dei fabbisogni e di erogazione dei servizi autenticamente calati nei diversi contesti territoriali e con un coinvolgimento autenticamente partecipativo di tutte le forze istituzionali, del profit e del non profit, coinvolte nel sistema di politiche pubbliche per sanità e sociale. Solo con un coinvolgimento di tutti gli stakeholder, con una finalizzazione verso obiettivi esplicitati, comuni e condivisi, la ripresa e la

resilienza delle politiche sanitarie e di welfare diventa un obiettivo di policy praticabile ed effettivo.

L'articolo propone una prima esplorazione della programmazione, e delle linee di *policy-implementation*, previste dalla pianificazione del PNRR in materia di sanità (Misura 6), con particolare riferimento al caso degli *Ospedali di Comunità* come sotto-misura (M6.C1). Essendo un ambito di policy, quello PNRR-NGEU, approvato sotto la forma della pianificazione di un intervento straordinario, si cercherà di osservare l'impatto del ciclo di questa programmazione di policy-su-policy rispetto a quattro dimensioni:

1. centralizzazione, o tendenza ad un impulso neo-statalista nell'approccio di governance istituzionale, riducendo la sussidiarietà verticale);
2. de-istituzionalizzazione, ovvero in che misura il disegno di implementazione della sotto-misura effettivamente miri ad aumentare il coinvolgimento dei soggetti dell'autonomia sociale organizzata, o, diversamente, se invece impatti negativo sulla sussidiarietà orizzontale e sul community welfare, rispetto ai modelli di inclusione degli attori del Terzo settore nella co-programmazione e co-progettazione;
3. standardizzazione della governance istituzionale dei servizi, delineata mediante il sistema dei contratti istituzionali di sviluppo;
4. selettività/universalità dell'accesso alle prestazioni, laddove gli strumenti per assicurare l'effettività del diritto alla salute si diversificano, profilando diverse tipologie di utenze (cronici, destinatari di interventi sanitari a bassa intensità clinica) e realizzando un repertorio di strutture non centrate sull'istituzione ospedale per la risposta a fabbisogni di natura sanitaria nello sviluppo di questo modello.

La convinzione di fondo è che la logica emergenziale, neo-manageriale, centralizzata e standardizzata che ha ispirato l'azione del Governo Draghi rispetto alla programmazione PNRR stia amplificando, ancora in questa fase, il suo impatto nei diversi ambiti di intervento previsti dal Piano. Particolarmente, tale logica di policy manifesta un impatto peculiare nella Missione 6 dedicata alla salute, laddove le misure straordinarie del piano, elette al più largo obiettivo di rafforzare l'infrastruttura sanitaria pubblica, introducono riforme sostanziali all'organizzazione territoriale della sanità, con un modello di implementazione dal cui disegno appare assente il reale coinvolgimento degli stakeholders di policy, sia istituzionale e professionali – Regioni, ordini dei medici e delle professioni sanitarie – che soprattutto sociali – come i soggetti del Terzo settore attivi nelle politiche sanitarie, socio-sanitarie, nelle reti di aiuto.

Il contributo si articola secondo la seguente partizione: nel prossimo paragrafo si presenta un quadro sinottico delle misure della missione salute del PNRR e se ne individua l'impatto sull'intero comparto sanitario e socio-sanitario; nel paragrafo successivo si concentra l'attenzione sul caso di analisi: gli Ospedali di Comunità come luogo della de-istituzionalizzazione, rilevando natura, finalità, modalità di implementazione della misura; a seguire, si delineano delle riflessioni conclusive che connettono le modalità di approvazione della missione salute del PNRR alle specifiche misure assunte in materia di Ospedali di Comunità.

Le politiche sanitarie del PNRR della Missione 6 - Salute: uno sguardo di insieme

Sul piano generale, la posizione che il PNRR assegna al settore della Salute (Misura 6) è esplicitata piuttosto chiaramente dal Piano approvato dal governo Draghi: ribadire “il valore universale della salute, la sua natura di bene pubblico fondamentale” ma anche “la rilevanza macroeconomica dei servizi sanitari pubblici” (Italia Domani, 2021a, p. 224). Ed è in questa tensione tra produzione di valore pubblico in sé e produzione di valore economico generale (crescita) che va ricercato, in prima istanza, l’indirizzo politico che il PNRR sviluppa per il comparto della sanità, anche e soprattutto alla luce dell’impatto che su questo ha avuto dalla pandemia, e prima ancora il ciclo di austerità aperto dalla crisi dei *subprime* del 2008 e peggiorato dalla successiva crisi del debito del 2011.

Lo scenario di partenza è, dunque, quello di una tendenza più che decennale alla contrazione della spesa pubblica in ambito sanitario (Figura 3). Tale tendenza viene paradossalmente peggiorata dalla risposta pandemica, che, concentrando risorse sanitarie emergenziali sul Covid-19, rialloca nella sostanza le risorse, economiche, organizzative, di capitale umano, riservate alle politiche sanitarie. L'emergenzializzazione sanitaria si innesta quindi su un andamento contrattivo iniziato con l'austerità e stimolato, come misura di riduzione del debito pubblico, dai governi a carattere tecno-politico. Dall'esperienza Monti del 2011 all'esecutivo guidato da Gentiloni che porterà alle elezioni del 2018, si esprime quella tendenza al *retrenchment* pubblico e sociale, e alla privatizzazione istituzionale in ambito sanitario (Verney, Bosco, 2013).

Sia sul lato dell’offerta sanitaria, sia su quello dell’efficienza del sistema, un dato su tutti chiarisce questa tendenza, ed è illustrato dalla Figura 1 che ricostruisce i dati sull’andamen-

to dei posti letto e del *discharge rate* ospedaliero da prima della crisi allo scoppio della pandemia in tre grandi democrazie industriali europee come Francia, Germania e Italia. Questi sistemi sanitari subiscono tutti un duro colpo dalla politica di austerità, per poi essere successivamente stressati dalla crisi pandemica. E tuttavia, la Germania perde nel periodo solo mezzo punto (da 8.3 a 7.8) di posti letto ospedalieri, la Francia ben 1.4 posti per 1.000 abitanti (da 7.1 a 5.7 posti), l’Italia solo 0.8 posti letto: il punto sono le dimensioni di partenza e di arrivo dell’offerta, perché il sistema italiano passa dai 4 posti letto per 1.000 abitanti del 2006 ai 3.2 posti letto del 2020, cioè la metà rispetto agli altri due sistemi. Stessa dinamica che si osserva nel *discharge rate* – cioè il numero di pazienti in degenza superiore ad un giorno su 1.000 abitanti che il sistema riesce a curare: nel periodo la Francia passa da 17.2 a 16 pazienti (-1.2), la Germania da 22 a 21.8 (-0.2), mentre il sistema italiano diminuisce in capacità di presa in carico di ben 6 punti, ma soprattutto passa da 15.3 a 9.3 pazienti su 1.000 abitanti. E ciò si verifica senza un parallelo rafforzamento nel nostro Paese della presa in carico territoriale, che è oggetto del PNRR – se ne tratterà dopo – ma che in ogni caso in tutti questi anni è rimasta secondaria nella gran parte dei sistemi sanitari regionali. Si noti, infine, come a differenza che negli altri due Paesi, in Italia ad inferire rilevantemente queste tendenze sia il passaggio del 2011 al governo tecnico e del “vincolo esterno” guidato da Monti (un -0.8 in due anni).

È dunque interessante analizzare se il disegno di politics che emerge dalla programmazione del PNRR nell’ambito della salute provi o meno – e soprattutto come – ad intervenire su questa tendenza al *retrenchment* pubblico e alla privatizzazione istituzionale. Seguendo le indicazioni del Piano, alla componente Missione 6 sulla sanità sono assegnati 15,63 miliardi di euro, pari al 8,16% del totale, articolati su due componenti:

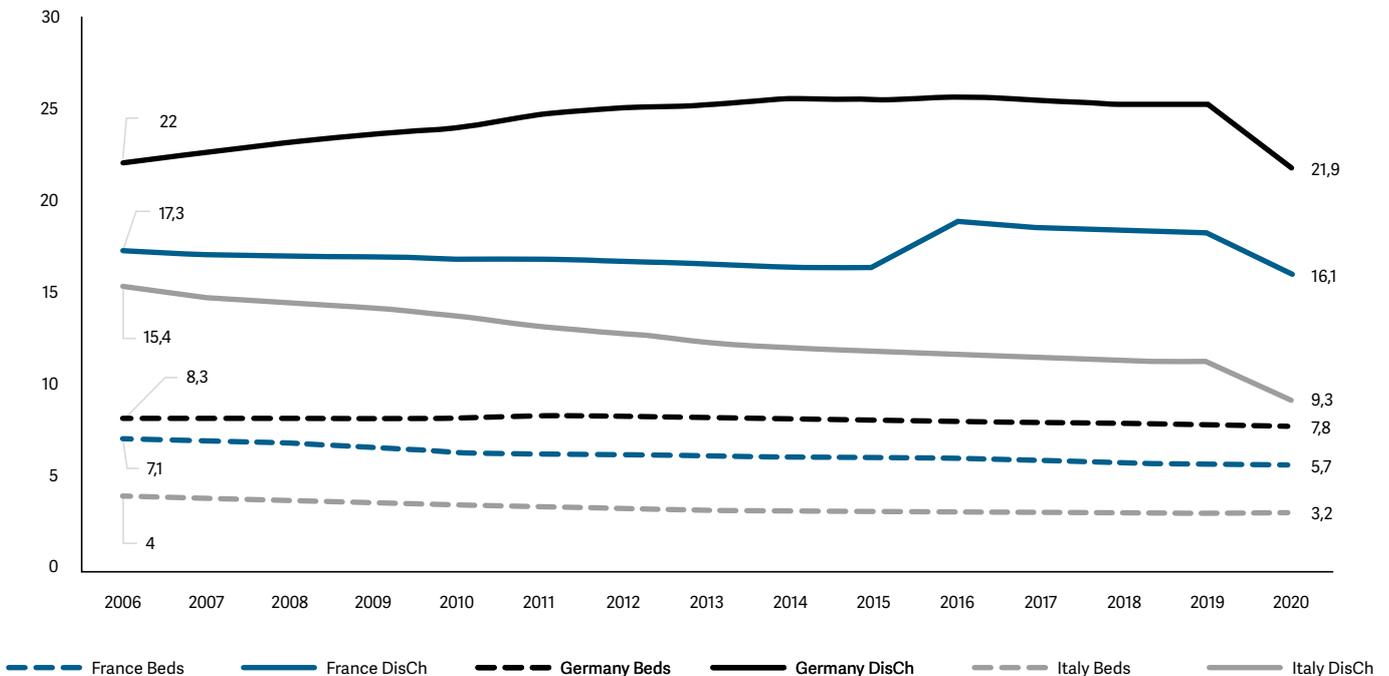


Figura 1 Posti letto per 1000 abitanti (Beds) e pazienti curati (degenza > 1 giorno) per 1000 abitanti (DisCh, Discharge rate). Fonte: OECD 2021.

- *Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina* per l'assistenza sanitaria territoriale, con misure per 7 miliardi di euro;
- *Innovazione, ricerca e digitalizzazione* del servizio sanitario nazionale, con interventi finanziati da 8,63 miliardi di euro.

Mentre la componente dell'innovazione e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale prevede aree di intervento finalizzate all'acquisto di 3.133 apparecchiature e macchinari per l'adeguamento alle più recenti tecnologie degli ospedali, alla digitalizzazione di 280 dipartimenti di emergenza e accettazione e al potenziamento strutturale degli ospedali con incremento dei posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva, all'interno della prima sotto-misura (6.1) sono articolate misure e investimenti per: (1) la creazione di 400 ospedali di comunità; (2) la realizzazione di 1.350 case della comunità; (3) l'adeguamento antisismico degli ospedali; (4) la creazione di 5 centri operativi di risposta alle future pandemie; (5) l'istituzione del sistema nazionale salute, ambiente, clima; (6) la presa in carico mediante assistenza domiciliare del 10% degli over 65; (7) investimenti in telemedicina; (8) la realizzazione di 602 Centri Operativi Territoriali per l'erogazione di servizi domiciliari.

Si tratta di due componenti di investimento e pianificazione profondamente differenziate per finalità e strumenti di intervento: se la seconda appare più coerente con il framework di riferimento del Next Generation EU della Commissione Europea, soprattutto per la linea della digitalizzazione della sanità e l'adeguamento tecnologico, la prima componente dedicata alle "Reti di prossimità", per natura e ambizioni, manifesta un potere trasformativo sul servizio sanitario nazionale caratterizzato da un intento riformistico, senza procedere per la via legislativa e con i consueti strumenti di sussidiarietà verticale e leale collaborazione con il sistema delle Regioni.

Il potenziale trasformativo di questo ultimo asse di programmazione (M6.C1), con interventi per 7 miliardi che intendono rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali per "allineare i servizi ai bisogni di comunità e pazienti" e "rafforzare i servizi sanitari di prossimità", è dunque assai ambizioso nelle premesse. Tuttavia, esso si pone come un obiettivo perseguito con modalità strettamente direttive, secondo modalità top-down dal governo centrale ai territori regionali, tanto per gli standard e i requisiti di utenza posti, quanto per lo strumento di gestione, il contratto istituzionale di sviluppo, gestito dal Ministero della Salute nei confronti delle Regioni.

Come lo stesso Piano ricorda, lo shock pandemico ha "reso ancora più evidenti alcuni aspetti critici di natura strutturale, che in prospettiva potrebbero essere aggravate dalla accresciuta domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto", e in particolare le "significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio" e la "inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali" (Italia Domani, 2021a, pp. 225-226).

Ad un primo sguardo d'insieme, le misure disegnate per questa sotto-misura intervengono, con la forma emergenziale del piano e con la temporaneità delle relative risorse

finanziarie, a modificare non solo le policy di assistenza territoriale, ma la natura stessa della relativa politica, con una riforma implicita approvata in Parlamento su un diritto essenziale, come quello alla salute, senza alcun dibattito parlamentare. Punti cardine di questo modello di riforma è in primo luogo la deistituzionalizzazione rispetto alla centralità delle strutture ospedaliere (da un lato potenziate a livello di edilizia e dotazioni tecnologiche, dall'altro liberate dalla pressione dell'utenza con una diversificazione delle strutture di cura: il sistema domiciliare, gli ospedali di comunità, l'ambulatorialità non emergenziale delle case della comunità, con la conseguente diversificazione di tipologie di aventi diritto alla salute (e ai mezzi per rendere tale diritto effettivo) che sembra cozzare con l'universalismo costituzionale e anche con la recente visione "one health" presentata dal WHO.

In altri termini: alle situazioni di gravità ed emergenza restano destinati i rinnovati e tecnologici ospedali e pronto soccorso; agli anziani viene riservata la domiciliarità; ai cronici con acuzie e in condizioni di non autosufficienza viene riservato l'ospedale di comunità, in una visione funzionale del diritto dei cittadini ad accedere alla salute molto fondata sulle esigenze delle strutture sanitarie e meno centrata sui diritti e i fabbisogni non standard dei cittadini. Con questa segmentazione delle opzioni di presa in carico, gli obiettivi di de-ospedalizzare, de-centralizzare e de-istituzionalizzare sembrano, dunque, prendere vita attraverso un disegno di policy che – almeno in potenza – curva l'implementazione in un senso non necessariamente coerente col principio di pubblicità-universalità delle prestazioni, tradizionalmente trasferite nel modello italiano mediante la centralità erogativa tramite la struttura ospedaliera. È vero che i tagli al finanziamento della sanità hanno condotto ad una situazione di difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie erogate secondo il modello ospedaliero, con liste di attesa di molti mesi. È tuttavia altrettanto vero che si tratta del frutto intossicato di scelte in materia di sanità pubblica assunte dal medesimo decisore della allocazione sanitaria del PNRR (la lunga emergenzializzazione da Covid-19 – anche in comparazione con altri sistemi sanitari europei omogenei per formato e utenza –; la riallocazione emergenziale di molte risorse economiche e umane, già destinate al comparto ospedaliero; il rinvio di prestazioni anche urgenti per patologie gravi e molto gravi; la dilazione di azioni e misure rivolte alla prevenzione). Portare il tema dell'universalismo dell'accesso alle prestazioni sanitarie al di fuori del consolidato modello ospedale-centrico, senza un preciso disegno alternativo dello spazio sanitario cioè che sia territorializzato ma ispirato dalla *publicness* – pensando, cioè, più alle *Unità di Cura di Comunità* portoghesi che alle *Accountable Health Communities* – e soprattutto ove si inizi a segmentare tipologie di pazienti e condizioni fisiche, rischia di spingere il modello di assistenza sanitaria esistente in un territorio sconosciuto, con rischi di incremento dei divari di disegualianza socioeconomici, oltre che territoriali, aggravando quelli già evidenziati dall'alto livello di spesa privata sanitaria in Italia.

Probabilmente si tratta di un effetto determinato dall'ispirazione di politica funzionalista – diremmo, tecno-manageriale – che attraversa tutto il PNRR e, al suo interno, tutto il sesto asse di programmazione dedicato alla Salute. Una ispirazione che oscilla – per citare direttamente – tra l'obiettivo di consolidare "il valore universale della salute" e quello di

leggere in termini di crescita “la rilevanza macroeconomica dei servizi sanitari pubblici”, per quanto molti elementi di disegno di policy contenuti nella Misura 6 pendano maggiormente su questo secondo versante-obiettivo.

Ad evidenziarlo, c'è, in primo luogo, un elemento relativo all'impatto macroeconomico previsto per il PNRR, rispetto al quale è interessante notare come le ipotesi fatte per la Misura 6 prevedano una capacità generativa di valore aggiunto della spesa per il 75,2% legata ad edilizia e beni informatici (sostanzialmente, spesa pubblica intermedia) e solo per il 18,2% collegata alla ricerca e alla formazione (cioè creazione di valore pubblico di base) (Italia Domani, 2021a, p. 256).

Ancora e maggiormente, però, è un secondo elemento quello che ci dice qualcosa rispetto all'investimento nel “valore universale della salute” contenuto nel disegno del PNRR. Delle 275 sotto-misure incardinate sui 6 settori-misure d'intervento, è significativo che le risorse di finanziamento – come noto in parte in sovvenzione, in parte a prestito – sollevino dagli oneri finanziari futuri (sovvenzione) mediamente per il 50% tutti gli ambiti amministrativi (ministeriali), eccetto il Ministero della Salute. Come illustra la Figura 2, il valore pubblico e strategico assegnato dal PNRR ai settori finanziati con le Misure da 1 a 5 (Digitale, Verde, Infrastrutture, Istruzione, Coesione sociale) risulta maggiore, finanziando il Piano questi ambiti del sistema-paese per il 50% a fondo perduto, a fronte di un 12% riservato alla Sanità. Questa tendenza viene rafforzata dalla considerazione che la sanità è marginale negli obiettivi e stanziamenti del PNC, il Piano Nazionale complementare al PNRR, e che delle 6 missioni di quest'ultimo action plan, quella sulla salute pubblica si qualifica come la più sotto-finanziata (Italia Domani, 2021f).

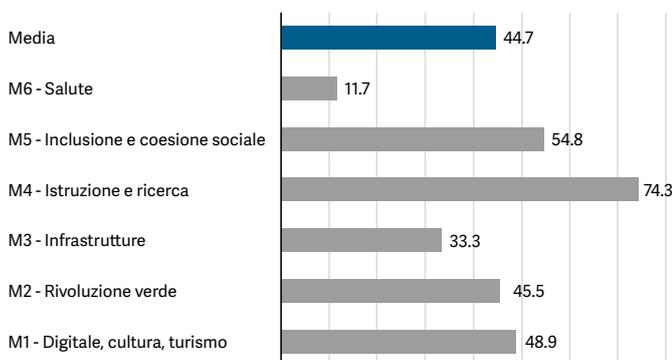


Figura 2

Incidenza del finanziamento in sovvenzione: media PNRR e singole misure da 1 a 6. Fonte: elaborazione degli autori su dati Italia Domani (2021e).

Una prima evidenza che emerge con chiarezza è che gli interventi dettati dalla missione 6 del piano, i quali appaiono destinati a mutare il volto della assistenza territoriale (case della comunità, ospedali di comunità, centri operativi territoriali, presa in carico mediante assistenza domiciliare degli over 65), intervengono in maniera diretta sulle policy sanitarie e di integrazione socio-sanitaria, attraverso un approccio di esecutivizzazione d'urgenza e de-parlamentarizzazione della policy che non si preoccupa di ricevere istanze, fabbi-

sogni, rappresentazioni da parte delle comunità coinvolte in questo processo: associazioni di pazienti, ordini di medici, professionisti sanitari, assistenti sociale, enti di Terzo settore coinvolti nelle attività socio-sanitarie (secondo i dati ISTAT 2019, il settore sanità del non profit, a prevalente vocazione cooperativo-sociale, impiega 188.506 unità, pari al 21,9% del totale dei dipendenti).

In secondo luogo, la policy in sé appare informata da una direzione funzionalista e da un modello di assistenza territoriale in cui la deistituzionalizzazione è una leva per il risparmio di bilancio. Questo si verifica perché, non essendo previsti altri investimenti di sistema questo segmento centrale del settore pubblico destinato a realizzare diritti essenziali attraverso servizi universali, risulta carente di ulteriori strumenti operativi, al di fuori di una mera ri-centralizzazione del modello. In altri termini, non è dato conoscere quali strumenti e quali formati siano previsti per la de-istituzionalizzazione, una pratica che richiede una profonda consapevolezza e conoscenza del contesto territoriale, estremamente diversificato su base nazionale, in cui essa si situa. Pratiche di deistituzionalizzazione nel Centro-Nord in aree urbane possono manifestare differenze significative rispetto ad analoghe esperienze nel Sud e nelle aree interne. Un fenomeno che presenta difficoltà e rischi di divari soprattutto alla luce dell'esigenza di investimenti significativi, tanto sanitari quanto sociali, che difficilmente possono trovare copertura nel sistema ordinario di finanziamento. Infatti, le stime del MEF ad indicare che nel triennio 2023-2025 (Figura 3) come l'outlook per l'investimento nella sanità pubblica sia di tipo assolutamente contrattivo, peggiore del punto di rottura seguito all'austerità: un -0,8% sul 2022-25 (cioè a PNRR attivo) contro lo -0,4% del periodo 2009-11 (in piena austerità e senza PNRR).

Emerge in questa sede la non piena congruenza tra azioni previste dal PNRR, strutturalmente rivolte a conferire risorse per infrastrutture, l'esigenza di intervenire sulla programmazione sanitaria ordinaria, soprattutto destinata all'acquisizione e alla gestione del capitale umano, necessario a dare implementazione alle riforme previste per le strutture finanziate nel PNRR. Questa mancanza di intervento sul duplice binario di programmazione straordinaria e ordinaria pone una serie di questioni.

Osservando, dunque, il disegno di politics della salute pubblica e di policy sulle reti di prossimità sanitaria, appare dubbio non solo l'impatto estensivo della Misura 6 sull'universalità di accesso (e sulla natura pubblica del canale di accesso) ai Livelli Essenziali di Assistenza, ma anche solo l'influenza espansiva del Piano sulla disponibilità di risorse per la Sanità. Limitandosi, poi, alla sola valutazione del disegno di policy – l'attuale stato di avanzamento del Piano consente solo questo – per cogliere gli eventuali gap contenuti nella Misura M6.C1 dedicata alle “Reti di prossimità”, un possibile aspetto da valutare è l'impatto della de-istituzionalizzazione e de-ospedalizzazione del servizio in uscita programmato dalle misure (Output di LEA) in termini di effettiva ed efficace “prossimizzazione” ed universalità-pubblicità della cura ricevuta dal cittadino (Outcome di LEA). Prima di tutto, a che tipo di modello di politics e policy sanitaria queste misure sulle reti di prossimità guardano? Che tipo di effetti di policy è possibile prevedere?

Il caso di analisi: gli Ospedali di Comunità come luogo della de-istituzionalizzazione, della separazione, del mancato coinvolgimento degli stakeholder del Terzo settore

Un campo di indagine interessante, da questo punto di vista, è costituito come detto dalla sotto-misura, la linea 1.3, che dedica 1 miliardo di investimenti agli Ospedali di Comunità. Questi sono intesi dal Piano come strutture di “potenziamento dell’offerta dell’assistenza intermedia al livello territoriale”, ovvero strutture sanitarie “della rete territoriale a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. Tale struttura, di norma dotata di 20 posti letto (fino ad un massimo di 40 posti letto) e a gestione prevalentemente infermieristica” nelle intenzioni dovrebbe garantire “una maggiore appropriatezza delle cure determinando una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari come, ad esempio, quelli al pronto soccorso o ad altre strutture di ricovero ospedaliero o il ricorso ad altre prestazioni specialistiche. L’Ospedale di Comunità potrà anche facilitare la transizione dei pazienti dalle strutture ospedaliere per acuti al proprio domicilio, consentendo alle famiglie di avere il tempo necessario per adeguare l’ambiente domestico e renderlo più adatto alle esigenze di cura dei pazienti” (Italia Domani, 2021a, pp. 229-230).

L’ospedale di comunità è dunque un hub sanitario di prossimità destinato a pazienti che, a seguito di un episodio di lieve acutezza o di recidiva di patologie croniche, necessitano di degenze di breve durata per interventi sanitari a bassa intensità clinica che potrebbero essere forniti anche a casa, ma che sono erogati in tali strutture a causa della scarsa idoneità dell’edificio stesso (struttura e/o casa familiare). I numeri dell’intervento appaiono, potenzialmente, rilevanti: 381-400 nuovi Ospedali di Comunità aiutati dal “coordinamento tra i livelli istituzionali coinvolti”, e un timing che prevede il completamento al 30 giugno del 2026. Dal punto di vista degli organici, si indicano poi processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle risorse umane vigenti, con un “incremento strutturale delle dotazioni” (Italia Domani, 2021a).

Posti gli obiettivi e gli orizzonti della Misura M6 C1.3, quali sono i numeri della programmazione istituzionale ed economica a livello macro della Missione, in particolare della misura riguardante gli Ospedali di Comunità? L’amministrazione titolare, al vertice, di tutte le fasi di programmazione ed attuazione, e responsabile dell’interoperabilità è ovviamente il Ministero della Salute (Italia Domani, 2021b). Come indica la Tabella 1, al 25 luglio 2022 – ultima data di aggiornamento del portale (!) – né localizzazioni né gare significative appaiono completate, e solo la milestone rappresentata dal Contratto istituzionale di sviluppo è sostanzialmente stata realizzata (Italia Domani, 2021c).

Secondo quanto previsto dal Decreto ministeriale del 20 gennaio del 2022, il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) dovrebbe contenere “l’elenco di tutti i siti idonei individuati per gli investimenti e degli obblighi che ciascuna regione italiana assumerà per garantire il conseguimento del risultato atteso. In caso di inadempienza da parte della regione il Ministero della Salute deve procedere al commissariamento ‘ad acta’. Per quanto riguarda il parco tecnologico degli impianti, vale a dire tutti gli strumenti, le licenze e le interconnessioni, deve essere data preferenza ai metodi di aggregazione degli appalti”. Lo schema istruito col successivo Decreto Ministeriale del 5 aprile 2022, che ha approvato il Modello di CIS, ha poi incluso le linee guida di progettazione destinate alle regioni per attivare il processo che dovrebbe portare entro il 2023 secondo il Piano alla istituzione degli 400 Ospedali di Comunità nelle 20 regioni e province autonome del Paese.

Seguendo gli obiettivi stabiliti per la sotto-misura C1.3, gli Ospedali di Comunità nascono per il “potenziamento dell’offerta dell’assistenza intermedia al livello territoriale”, ovvero sono strutture sanitarie “della rete territoriale a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata” (Italia Domani, 2021a, p. 229). Dunque, si tratterebbe di soluzioni organizzative del tipo *accountable care provider* che intendono intervenire per ridurre le ospedalizzazioni superflue, aumentare l’assistenza di prossimità territoriale per interventi a media/bassa intensità clinica, e per degenze di breve durata, soprattutto riferibili a patologie croniche

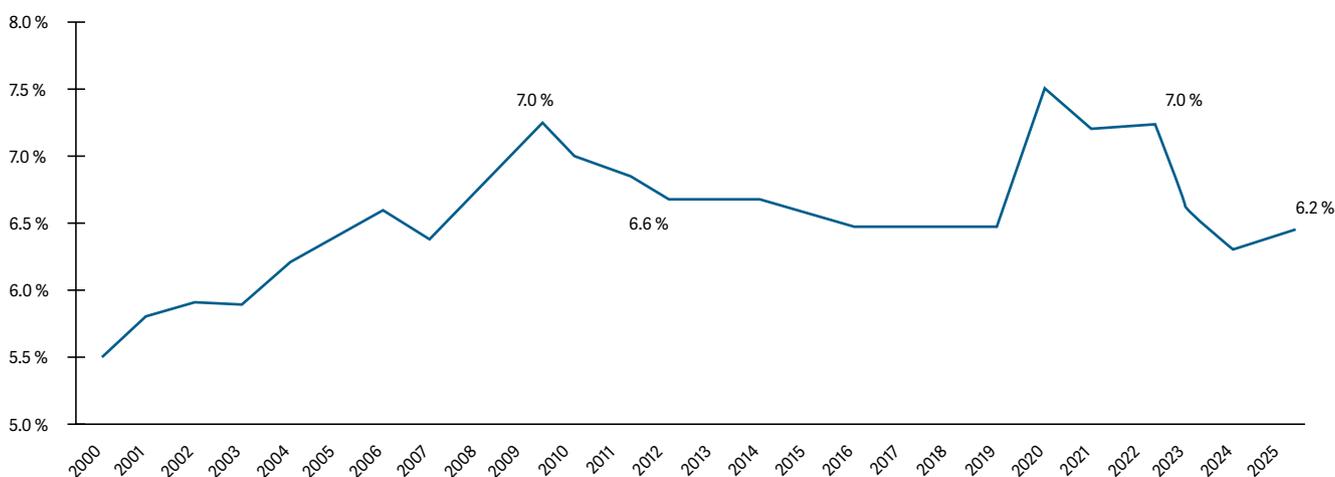


Figura 3
Incidenza (%) spesa sanitaria su PIL, Italia (2000-2025). Fonti: elaborazione degli autori su dati MEF 2022.

ma non invalidanti né a rischio vita. Come osserva Pesaresi, il tema dell'ospedale di comunità era presente dalla seconda metà degli anni 2000, in maniera latente e con un approccio maggiormente consistente nella letteratura scientifica che nell'avvio sui territori, all'interno del dibattito sulla "de-ospedalizzazione" e sulla riduzione dei "ricoveri inappropriati". In assenza di sperimentazioni territoriali o di iniziative private nel corso di un lungo dibattito, concentrato maggiormente sul lato della riduzione dell'offerta che sulla rilevazione dei fabbisogni dei pazienti, la misura trova la propria attuazione nel PNRR (Pesaresi, 2022).

Stando all'ultimo monitoraggio fatto nel 2018 sui LEA, le due dimensioni dell'assistenza ospedaliera (f) e dell'assistenza domiciliare e residenziale – coinvolte da questa misura – erano prima del PNRR soddisfatte da pochissime regioni, ovvero da Emilia-Romagna, Marche, Molise e Veneto nel primo caso, cui si aggiungevano anche Liguria, Toscana e Lombardia (ma non Marche) nel caso dell'assistenza domiciliare (MINSAL, 2021). Tutti gli altri dati riferibili all'assistenza domiciliare sono coerenti con questa evidenza. Se, però, si osserva il potenziale strutturale dell'offerta ospedaliera sul territorio nazionale, si può chiaramente notare che, tra Ospedali, Aziende Ospedaliere, Presidi Ospedalieri e Case di cura in sistema di convenzione (AGENAS, 2021b) si fatica a negare come per posti letto e per capacità di *discharging* (Figura 1) la rete di ospedalizzazione presenti una generale

inefficacia di disegno strutturale. In sostanza, la policy basata sugli Ospedali di Comunità sembra cogliere un fabbisogno di istituzionalizzazione non-ospedaliera che è indubbio, ma è difficile comprendere quale sia l'idea di de-istituzionalizzazione sottostante (anche per carenza di indicazioni e strumenti di chi ha scelto di avviare questa policy senza un coordinamento con l'intero sistema delle cure intermedie), a meno questa non si riduca a recuperare le economie di scala organizzativa nel rapporto con l'offerta che il Terzo settore fornisce al mondo della cura.

Le risposte portate da questa linea di intervento della missione 6 del PNRR non servono a rafforzare la situazione attuale, tanto nella parte che prevede un deficit di accesso alle prestazioni sanitarie (cui pure sarebbe stato opportuno riservare risorse di programmazione ordinaria, liberate dall'arrivo del PNRR), quanto, nel sostenere l'offerta di servizi di integrazione socio-sanitaria, soprattutto da parte del mondo cooperativo sociale, laddove l'ospedale di comunità viene come una struttura ibrida, a forte attrazione sanitaria nella forma, ma a sostanziale funzione socio-sanitaria nella pratica (per tipologia di personale impiegato, caratteri delle terapie, nesso con la sanità territoriale). Al tempo stesso, sembra chiaro che ogni esigenza di tipo sanitario, anche legata a condizioni croniche o di acuzie, debba essere affrontata, in modo integrato, all'interno di una struttura sanitaria pubblica complessa, come l'ospedale, riservando al solo sociale e a limitate e defi-

	Milestone	Target
2021	Ricognizione da parte delle Regioni dei siti idonei per la realizzazione di almeno 400 Ospedali di Comunità rinnovati, interconnessi e dotati di attrezzature tecnologiche, al fine di sottoscrivere il Contratto Istituzionale di Sviluppo. Gli ospedali di Comunità sono strutture sanitarie destinate a pazienti, che a seguito di un episodio di lieve acutezza o di recidiva di patologie croniche, necessitano di interventi sanitari a bassa intensità clinica e per degenze di breve durata che potrebbero essere forniti a casa, ma che sono erogati in tali strutture a causa della scarsa idoneità dell'edificio stesso (struttura e/o casa familiare).	
2022	Individuazione dei siti idonei per la realizzazione di almeno 400 Ospedali di Comunità al fine di sottoscrivere il Contratto Istituzionale di Sviluppo.	
2022	Approvazione di un contratto istituzionale di sviluppo, con il Ministero della Salute italiano quale autorità responsabile e attuativa e la partecipazione delle amministrazioni regionali insieme agli altri soggetti interessati per gli Ospedali di Comunità.	
2022		T.1 Assegnazione di almeno 400 codici CUP (Codice Unico di Progetto) per la realizzazione degli Ospedali di Comunità
2023		T.2 Approvazione di almeno 400 progetti idonei per indizione della gara per la realizzazione degli Ospedali di Comunità
2023		T.3 Assegnazione di almeno 400 codici CIG/provvedimento di convenzione per la realizzazione degli Ospedali di Comunità
2023		T.4 Stipula di almeno 400 obbligazioni giuridicamente vincolanti per la realizzazione degli Ospedali di Comunità
		Almeno 400 Ospedali di Comunità rinnovati, interconnessi e dotati di attrezzature tecnologiche.

Tabella 1

Timeline e programmazione della Misura M6 C1.3 (Ospedali di Comunità). Fonte: Italia Domani (2021e).

nite fattispecie di sociosanitario, l'accesso a un ventaglio di offerte che comprendano profit, non profit e pubblico.

Più precisamente in termini di dati, e ragionando sulla popolazione del 2019 (ISTAT 2022), con tale sotto-misura il PNRR investe mediamente 16.7 euro a cittadino per la cura (futura) attraverso gli Ospedali di Comunità per ognuno dei 59.641.488 abitanti del Paese. Se la logica della misura è quella di de-ospedalizzare, de-istituzionalizzare e "avvicinare" territorialmente e socialmente l'offerta di cura per quegli ambiti di LEA, allora ci si attende che sia la domanda (da parte delle Regioni) e sia il Piano ministeriale di ripartizione delle risorse tra le Regioni risponda ad una logica di razionalizzazione di quella parte asimmetrica e disfunzionale dell'offerta strutturale ospedaliera, e, dall'altro, alla riarticolazione dell'offerta partendo – probabilmente – dalla rete del privato sociale, così da riorganizzare un'offerta di cura meno istituzionalizzata – ma non di mercato – più vicina e universale.

Se si osserva però quanto indica la Tabella 2, essa evidenzia come tutto ciò non emerga affatto, giacché la distribuzione del budget previsto per la sotto-misura alle Regioni appare non seguire alcuna logica di raccordo col tessuto insediativo

del Terzo settore a livello locale, lasciando pensare che la misura (gli Ospedali di Comunità) alla fine spinga, da un lato, a ridimensionare (forse) una eccessiva e non sempre calibrata offerta di sanità e cura nella sua articolazione territoriale regionale, e dall'altro ad affidare questo nuovo (e promettente) segmento dell'offerta strutturale di cura probabilmente agli stakeholder già presenti nel circuito di accreditamento regionale, se non al nascente mercato assicurativo, ma non presumibilmente allo spazio del Terzo settore. Chiaramente, la logica di programmazione sanitaria e soprattutto di integrazione socio-sanitaria non si fonda sulla disponibilità di alternative di Terzo settore presenti sul contesto territoriale; tuttavia la spinta forte verso co-programmazione e co-progettazione sui territori renderebbe utile considerare, nel quadro complessivo della implementazione delle misure, la possibilità di raccordo, soprattutto nella dimensione socio-sanitaria, con le risorse di Terzo settore disponibili, specialmente in contesti specifici (territori interni e a rischio marginalizzazione).

Le regioni che pianificano un intervento sugli Ospedali di Comunità superiore alla media nazionale (in grigio) sono o regioni che da anni presentano un problema di ipertrofia, ma soprattutto irrazionale asimmetria d'offerta delle strut-

	ODC (N)	ODC*1000ab	PrOSP*1000ab	Popolazione	IstAT*1000ab	DipTS*1000ab
Basilicata	5	0,0090	0,0271	553.254	6,81	10,76
Friuli-Venezia Giulia	10	0,0083	0,0174	1.206.216	9,10	17,06
Sardegna	13	0,0081	0,0248	1.611.621	7,10	14,62
Sicilia	39	0,0080	0,0289	4.875.290	4,65	8,06
Valle d'Aosta	1	0,0080	0,0160	125.034	11,28	14,73
Calabria	15	0,0079	0,0301	1.894.110	5,45	5,86
Campania	45	0,0079	0,0229	5.712.143	3,76	6,04
Puglia	31	0,0078	0,0202	3.953.305	4,80	9,90
Abruzzo	10	0,0077	0,0209	1.293.941	6,43	8,79
Molise	2	0,0067	0,0299	300.516	6,86	11,24
Liguria	10	0,0066	0,0223	1.524.826	7,31	14,69
Piemonte	27	0,0063	0,0278	4.311.217	6,96	17,32
Toscana	23	0,0062	0,0219	3.692.555	7,63	14,30
Veneto	30	0,0061	0,0170	4.879.133	6,37	16,41
Lazio	35	0,0061	0,0266	5.755.700	5,87	19,10
Emilia-Romagna	27	0,0060	0,0233	4.464.119	6,25	18,61
Lombardia	60	0,0060	0,0196	10.027.602	5,80	19,31
Marche	9	0,0059	0,0251	1.512.672	7,65	12,58
Umbria	5	0,0057	0,0287	870.165	8,19	13,72
Trentino-Alto Adige	6	0,0056	0,0306	1.078.069	11,36	21,98
Italia	400	0,0067	0,0241	59.641.488	6,98	13,75

Tabella 2

Ospedali di Comunità previsti per 1.000 abitanti (ODC*1000ab) secondo la ripartizione dei fondi chiesta dalle Regioni e accordata dal Ministero, densità di presidio ospedaliero (ovvero numero di strutture di ogni grado, pubbliche o in convenzione, che garantiscano un accesso per il SSN) per 1.000 abitanti (PrOSP*1000ab) e numero di Istituzioni (IstTS*1000ab) e Dipendenti (DipTS*1000ab) del Terzo settore per 1.000 abitanti sempre a livello regionale. Fonte: la popolazione è al 1 gennaio 2019 (ISTAT, 2022). I dati sugli Ospedali di Comunità provengono dall'Allegato 1 al Decreto 20 gennaio del 2022. I dati sulla presenza di strutture ospedaliere e para-ospedaliere sono dell'Agenzia Nazionale e si riferiscono al 2020 (AGENAS, 2021), mentre quelli sul Terzo settore si riferiscono al 2019, ultimo censimento (ISTAT, 2021).

ture ospedaliere e para-ospedaliere, o regioni che soffrono di una geografia tale da penalizzare l'accesso alle cure nelle aree interne, magari orograficamente complesse. Tranne il Friuli e la Sardegna – che forse rientrano in questi casi – le altre regioni però non presentano dei “fondamentali” sul radicamento del Terzo settore tali da far immaginare che il riordino fatto attraverso gli Ospedali di Comunità si tradurrà in una de-istituzionalizzazione collaborata col privato sociale. Probabilmente, vista la forte pressione di lobbying del privato convenzionato in queste regioni – si pensi alla Campania o alla Calabria in questo primo gruppo, ma anche, sul totale, al Lazio e alla Lombardia che programmano rispettivamente 35 e 60 Ospedali di Comunità – in molti casi la de-istituzionalizzazione si tradurrà in una insufficienza sistematica di tali nuove strutture, atta a condurre ad una semi-privatizzazione delle cure di prossimità, accompagnata a tagli selettivi di quella parte dell'offerta ospedaliera complessivamente ritenuta inefficiente.

Ad emergere, è dunque un disegno di policy in cui è il razionalismo neo-managerialista a prevalere, essendo “la rilevanza macroeconomica dei servizi sanitari pubblici” prioritaria. Tale prospettiva sembra scembrare dalle considerazioni, molto corrette, affrontate da Fontanari (2021), sull'esigenza di considerare tanto il lato della domanda quanto il lato dell'offerta complessiva di servizi sanitari e socio-sanitari nei diversi contesti territoriali. In particolare, anche ove, come sostengono i due autori del presente contributo, la preferenza per l'accesso alla sanità debba essere garantito mediante la struttura istituzionale, non sfugge come e quanto la disponibilità di servizi socio-sanitari privati possa costituire un volano per la crescita di investimenti sanitari sul territorio, generando risposte di policy win-win tanto per il settore sanitario pubblico quanto per il profit e non profit attivo nel socio-sanitario (Fontanari, 2021).

— Riflessioni conclusive

Lo scenario futuro aperto da questo ambito di intervento degli Ospedali di Comunità appare comunque stretto tra il design di riforma dell'assistenza sanitaria affidato a fondi del PNRR, la rimodulazione della spesa sanitaria ordinaria a livelli pre-pandemici e gli interventi di de-istituzionalizzazione settoriale per determinate tipologie di fragilità. La circostanza che tale riforma dall'alto sia stata scarsamente condivisa con gli attori istituzionali della sanità regionale, soprattutto ove essa “sanitarizza” la dimensione di integrazione socio-sanitaria – qui un più preciso coordinamento con quei soggetti di Terzo settore attivi spesso in co-programmazione e co-progettazione ma anche con regioni ed enti locali sarebbe stato utile – apre, inoltre, uno scenario in cui de-ospedalizzazione e territorializzazione dello spazio sanitario appaiono letti non in un'ottica di *publicness* riformata, ma piuttosto di neo-statalismo formale nel design di policy e di neo-privatizzazione sostanziale nella implementazione della policy, e questo soprattutto nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria di cronici e anziani.

L'assenza di conciliazione con il sistema regionale negli snodi istituzionali per la realizzazione delle componenti della Missione 6 a marzo 2022, l'iter parlamentare necessitato da

urgenze temporali e dall'utilizzo del voto di fiducia, la mancanza di adozione di strumenti partecipativi nelle fasi in cui la Missione 6 del piano veniva comunicata, hanno trovato un ulteriore elemento di direttività centralista e funzionalista nell'adozione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo per la realizzazione delle attività previste nel PNRR per la Missione 6 dedicata alla Sanità. L'adozione di tale dispositivo di implementazione prevede caratteristiche di accelerazione e semplificazione ad esclusivo dominio delle amministrazioni centrali coinvolte rispetto alla specificità dei fabbisogni, di tipo sanitario e sociosanitario, che sono funzione specifica della dimensione regionale e locale e che difficilmente trovano un adeguato riscontro nello strumento e nella governance così disegnati. Un design e una implementazione di policy di assistenza territoriale maggiormente attento al coinvolgimento delle istituzioni regionali avrebbe garantito una maggiore pienezza della dimensione di sussidiarietà verticale tra Stato e Regioni, così come essa viene prevista dal dettato costituzionale in materia sanitaria dal 2001, secondo i principi di pluralismo istituzionale, della concertazione e della leale collaborazione. L'assunzione dell'onere riformatore su fondi PER, la selezione di strumenti di implementazione orientati in maniera preponderante ad un modello neo-statalista dell'assunzione delle decisioni sanitarie (frutto dell'esperienza pandemica).

Inoltre, la complessiva carenza di un approccio integrato nella riforma dell'assistenza territoriale assume un peso rilevante in termini di mancata sussidiarietà orizzontale. Questo avviene in misura più significativa in quei contesti territoriali in cui, a fronte dei fabbisogni delle popolazioni toccate dalle misure della componente 1 della Missione 6 esistevano e operavano realtà di Terzo settore, come cooperative e imprese sociali, attive nel sanitario e nel sociosanitario. Il sistema sanitario nel suo complesso avrebbe così beneficiato dal contributo di conoscenze e competenze mediante il coinvolgimento attivo di quei soggetti del Terzo settore dotati di un rilevante radicamento territoriale, attivi in una consolidata pratica di co-programmazione, co-progettazione, convenzionalità con il sistema pubblico regionale e locale, e da tempo impegnati in specifiche esperienze di integrazione sociosanitaria (l'esperienza delle case della salute).

Non resta dunque che valutare ex post – vista la limitata possibilità di partecipazione di soggetti del Terzo settore e della ricerca al design e alla implementazione della riforma dell'assistenza territoriale – l'efficacia di tali misure, in termini policy sanitaria e sociosanitaria, della strategia di de-istituzionalizzazione di determinate categorie di fragili. Quanto e come la scelta di realizzare gli Ospedali di Comunità, con questo formato dimensionale e con queste caratteristiche di cura, inciderà sul concreto diritto alla salute di anziani e cronici, allontanandoli dal tradizionale sistema di cura basato sull'asse ospedaliero-ambulatoriale? Quanto creare determinate categorie di beneficiari di interventi sanitari de-istituzionalizzati o altrimenti istituzionalizzati avrà influenza sull'effettività del diritto alla salute e sull'universalità dello stesso per chi accede agli ospedali di comunità? E quali effetti perversi (di carenze rispetto ai fabbisogni territoriali, con la conseguente elaborazione di un'offerta parallela da parte del privato) possono emergere dall'introduzione di un modello così poco condiviso e partecipato dai soggetti attivi nel settore sanitario?

Queste domande, per la delicata natura delle politiche sanitarie in un sistema colpito dalla pandemia come l'Italia, necessitano di trovare risposte concrete e condivise nel corso dei prossimi anni, nel momento in cui la salute dei cittadini, anche in relazione alle condizioni ambientali, si qualificherà come

una leva rilevante non solo per la tutela dei diritti, ma anche come asset di sistema. Soprattutto, esse aprono uno spazio di misurazione, indagine e ricerca in futuro tutto da praticare.

DOI: 10.7425/IS.2022.04.07

Bibliografia

AGENAS 2021, PNE - Programma nazionale esiti, Strutture al 2020.

AGENAS – Politecnico di Milano (2022), "Documento di indirizzo per il metaprogetto dell'Ospedale di Comunità", *Monitor, Quaderni*, 2.

Arcà E., Principe F., Van Doorslaer E. (2020), "Death by austerity? The impact of cost containment on avoidable mortality in Italy", *Health Economics*, 29(12), pp. 1500-1516.

Arlotti M., Parma A., Ranci C. (2021), "Multi level governance and central local tensions: The issue of local discretion in long term care policy in Italy", *Social Policy & Administration*, 55(7), pp. 1129-1144.

Bloom P., Sancino A. (2019), *Disruptive democracy. The clash between techno-populism and techno-democracy*, Sage, London.

Buzelli M.L., Boyce T. (2021), "The Privatization of the Italian National Health System and its Impact on Health Emergency Preparedness and Response: The COVID-19 Case", *International Journal of Health Services*, 51(4), pp. 501-508.

Ciarini A. (2019), "Trajectories of welfare financialisation in Europe. A comparison between France, Italy and the United Kingdom", *International Review of Sociology*, 29(3), pp. 464-483.

Ciarini A., Neri S. (2021), "'Intended' and 'unintended' consequences of the privatization of health and social care systems in Italy in light of the pandemic", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 27(3), pp. 303-317.

Di Mascio F., Natalini A. (2015), "Fiscal retrenchment in Southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain", *Public Management Review*, 17(1), pp. 129-148.

Easterly W. (2015), *La tirannia degli esperti: economisti, dittatori e diritti negati dei poveri*, Laterza Editori, Roma-Bari.

Fontanari E. (2021), "La complessità del sistema sanitario e assistenziale in Italia. Una pluralità di modelli organizzativi", *Impresa Sociale*, 3.2021, pp. 76-83.

Italia Domani (2021a), *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, versione aggiornata a luglio 2021.

Italia Domani (2021b), *Piano nazionale di ripresa e resilienza, allegati*. Amministrazioni titolari della interoperabilità del Piano.

Italia Domani (2021c), *Piano nazionale di ripresa e resilienza, allegati*. Gare avviate.

Italia Domani (2021d), *Piano nazionale di ripresa e resilienza, allegati*. Met-attuazione, 2021, T2 e T4.

Italia Domani (2021e), *Piano nazionale di ripresa e resilienza, allegati*. Programmazione.

Italia Domani (2021f), *Piano nazionale di ripresa e resilienza, allegati*. Descrizione, obiettivi e quadro finanziario del PNC: open data.

ISTAT (2021), *Struttura e profili del settore No profit*. Tavole, su dati Censimento permanente 2019, <https://www.istat.it/it/archivio/262507>

ISTAT (2022), *Popolazione residente al 1 gennaio 2019*. Data warehouse: <http://dati.istat.it/Index.aspx>

MEF (2022), *Finanza degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale*. Open data: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/SSN>

MINSAL (2021), *Verifica adempimenti LEA anno 2018*. Esito delle valutazioni, riepilogo nazionale al 30 aprile 2021.

OECD (2021), *Health at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.

Ongaro E. (2014), "The relationship between the new European governance emerging from the fiscal crisis and administrative reforms", *Halduskultuur*, 15(1), pp. 10-20.

Pellizzoni L., Sena B. (2021), "Preparedness as Governmentality. Probing the Italian Management of the Covid-19 Emergency", *Sociologica*, 15(3), pp. 61-83.

Pesaresi F. (2022), "Gli ospedali di comunità. Come saranno", *I luoghi della cura 2*: https://www.luoghicura.it/wp-content/uploads/2022/04/Pesaresi_OdC.pdf

Petmesidou M., Pavolini E., Guillén A.M. (2014), "South European healthcare systems under harsh austerity: a progress–regression mix?", *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 331-352.

Portillo Navarro M.J., Lagos Rodríguez G., Meseguer Santamaría M.L. (2021), "Public expenditure on disability (PED) in Europe: An efficiency analysis", *Regional Science Policy and Practice*, 13(5), pp. 1479-1495.

Reeves A., McKee M., Basu S., Stuckler D. (2014), "The political economy of austerity and healthcare: Cross-national analysis of expenditure changes in 27 European nations 1995–2011", *Health Policy*, 115(1), pp. 1-8.

Sciortino A. (2021), "PNRR e riflessi sulla forma di governo italiano. Un ritorno all'indirizzo politico normativo?", *Federalismi.it*, 18, pp. 234-261.

Verney S., Bosco A. (2013), "Living parallel lives: Italy and Greece in an age of austerity", *South European Society and Politics*, 18(4), pp. 397-426.

L'identità organizzativa di fronte al cambiamento

Il caso del Centro Studi Sereno Regis

Alberto Monti, *Università degli Studi di Genova – ASK Bocconi*

Fabrizio Montanari, *Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Abstract

Cambiamenti culturali e legislativi, cambi ai vertici e generazionali sono alcuni dei motivi per cui le organizzazioni, sia esse profit o non profit, si trovano a dover fare i conti con periodi di crisi e quindi con la necessità di trasformazioni che a volte mettono in dubbio la ragione stessa per cui l'organizzazione esiste. Questo è ancora più vero nel caso di enti non profit in cui il "fare" corrisponde spesso "all'essere" ed è strettamente legato ai valori sui cui questo tipo di organizzazione viene fondata. In questo articolo si vuole esplorare, attraverso la presentazione del caso del Centro Studi Sereno Regis ODV, la complessità e le sfide del cambiamento legate all'identità stessa delle organizzazioni per poi offrire alcuni spunti di riflessione su alcune sfide chiave per il successo di questo processo.

DOI: 10.7425/IS.2022.04.08

Premessa

Il cambiamento organizzativo è un fenomeno complesso che può riguardare componenti chiave della strategia e delle operazioni, nonché variazioni significative nelle priorità, nella struttura e nell'identità di un'organizzazione. L'*identità organizzativa* è un elemento importante per comprendere il funzionamento di un ente, un meccanismo di coordinamento interno in grado di influenzare gli atteggiamenti e i comportamenti dei membri di un'organizzazione (Simon, 1947). Il suo ruolo diventa ancora più critico per le imprese sociali e, più in generale, per le organizzazioni del terzo settore in quanto realtà nelle quali l'elemento identitario e valoriale è fondamentale (Ebraim et al., 2014; Frumkin, 2002; Sacchetti, 2018). Esse, infatti, hanno come *raison d'être* il raggiungimento di una mission di tipo sociale – la quale è strettamente legata all'identità condivisa dai suoi membri – che influenza significativamente le scelte in tema di produzione di beni o servizi di interesse per la comunità di riferimento.

Negli ultimi dieci anni, le organizzazioni del terzo settore sono state oggetto di numerosi cambiamenti economici e legislativi che hanno messo in risalto le sfide a cui sono chiamate a rispondere soprattutto in termini di sostenibilità economica e impatto sociale (Borzaga et al., 2022). Tuttavia, a differenza di quanto accade per le organizzazioni dei settori tradizionali, le esigenze di sostenibilità economica possono andare in conflitto con gli altri obiettivi organizzativi, soprattutto quando il cambiamento mette in discussione aspetti della mission e gli elementi costitutivi l'identità organizzativa (Beshararov, Smith, 2014; Mair et al., 2015).

Obiettivo di questo articolo è riflettere su come le organizzazioni del terzo settore possono rispondere ai cambiamenti aggiornando la propria identità alla luce delle modifiche del contesto socioeconomico di riferimento. Per fare ciò, si discuterà il caso del Centro Studi Sereno Regis ODV, un'associazione operante a Torino che sta vivendo un periodo di

cambiamento dovuto a due importanti eventi: la morte del principale artefice e leader dell'associazione e il mutamento più ampio del contesto sociale che ha generato una riflessione sulla necessità di adattamento della mission e quindi dell'identità stessa dell'associazione. Nel prosieguo dell'articolo si discuterà il concetto di identità e la sua relazione con il cambiamento organizzativo. Successivamente, sarà introdotto il caso e la metodologia utilizzata per poi presentare i principali risultati. Infine, si offre una discussione sul contributo dello studio.

L'identità organizzativa: concetto e definizioni

Già introdotto da Herbert Simon nel suo libro *Administrative Behavior* (1947), il concetto di identità organizzativa si è diffuso a partire dalle pubblicazioni di Albert e Whetten (1985) e di Ashforth e Mael (1989). In generale, l'identità organizzativa può essere declinata su diversi livelli: da quello più macro rappresentato dal contesto in cui un'organizzazione opera fino alle dinamiche di micro-livello. Dal punto di vista macro, l'identità organizzativa consiste in un insieme di codici che contraddistinguono le organizzazioni appartenenti alla stessa popolazione (Hsu, Hannan, 2005; Polos et al., 2002). In questo senso, l'identità organizzativa va a definire quali organizzazioni possono essere considerate facenti parti di una certa popolazione e quali invece escluse. A livello micro, l'identità organizzativa è data dalle caratteristiche che sono percepite come centrali, uniche e distintive da parte dei suoi membri (Albert, Whetten, 1985; Whetten, 2006). Più precisamente, la centralità si riferisce agli aspetti fondamentali che caratterizzano un'organizzazione; il carattere distintivo indica ciò che distingue un'organizzazione da altre simili e, infine, l'aspetto duraturo sottolinea il grado di continuità nel tempo, ovvero la persistenza di alcune caratteristiche dell'identità organizzativa.

Studiare l'identità di un'organizzazione è importante per capire come i suoi membri rispondono alla domanda "chi siamo come organizzazione?", eventualmente utilizzando elementi della stessa per definire la propria identità. Come sostenuto dalla teoria dell'identità sociale (Tajfel, 1978; Tajfel, Turner, 1979), infatti, l'identità di una persona è composta da una dimensione individuale e una sociale. Mentre la prima si basa su caratteristiche individuali, la seconda si forma come risultato del senso di appartenenza ai gruppi sociali e ha importanti conseguenze dal punto di vista cognitivo, emotivo e comportamentale. Da questo punto di vista, l'identità di un'organizzazione svolge un ruolo importante nell'influenzare gli atteggiamenti e i comportamenti che i suoi membri adottano (Dutton et al., 1994; Gioia, Thomas, 1996).

Pur avendo un aspetto di stabilità, l'identità di un'organizzazione non resta immutata nel tempo, ma può cambiare pur conservando alcune sue caratteristiche distintive (Gioia et al., 2000). Nello specifico, la durabilità dell'identità è legata soprattutto alla stabilità delle etichette utilizzate dai membri di un'organizzazione per definirla. Tuttavia, il significato delle etichette può cambiare all'interno delle fasi evolutive dell'organizzazione. In letteratura si parla di *instabilità adattiva*, la quale consente ai membri di un'organizzazione di interpretare in modo dinamico le etichette ritenute durevoli (Corley, Harrison, 2009).

Dagli studi condotti, soprattutto quelli di stampo costruttivista (Corley, Gioia, 2004; Pratt, Rafaeli, 1997; Ravasi, Schultz, 2005), emerge come l'identità organizzativa sia un fenomeno collettivo dove giocano un ruolo fondamentale le interazioni tra i singoli membri di un'organizzazione e quelle con il contesto sociale di riferimento. In tal senso, due elementi rilevanti sono l'immagine che un individuo ha della propria organizzazione (ovvero come l'individuo percepisce le caratteristiche distintive, durature e centrali dell'organizzazione; Dutton et al., 1994; Whetten, 2006) e la percezione dell'immagine esterna (ovvero come i membri di un'organizzazione vedano l'organizzazione; Bergami, Bagozzi, 2000; Brown et al., 2006). Più le percezioni dell'identità sono condivise dai membri dell'organizzazione, più forte è l'identità e, di conseguenza, maggiore è il potenziale di identificazione (Bergami, Bagozzi, 2000; Kreiner, Ashforth, 2004). I membri che si identificano più strettamente con le loro organizzazioni saranno più coinvolti, allineati agli obiettivi organizzativi, e disposti a fare la differenza per loro (Annosiet al., 2019; Dukerich et al., 2002; Monti, Bergami, 2014).

Tuttavia, all'interno dell'organizzazione possono esistere scostamenti tra le percezioni individuali legati alla presenza di gruppi con interessi e background differenti oppure con idee differenti su come l'organizzazione debba evolvere nel corso del tempo (Albert, Whetten, 1984; Corley, 2004; Glynn, 2000; Pratt, Foreman, 2000). Come già anticipato, infatti, l'identità organizzativa può cambiare nel tempo parallelamente alle evoluzioni sperimentate. Questo tema è particolarmente rilevante nel contesto contemporaneo, a causa della complessità sempre più alta che caratterizza l'ambiente

esterno in cui le organizzazioni si trovano ad operare, e per le organizzazioni del terzo settore in cui coesistono molteplici obiettivi e la dimensione identitaria è fondamentale (per una review, si veda Ashforth et al., 2008).

In generale, il cambiamento organizzativo¹ può essere inteso come *adattivo* o *trasformativo* (By, 2005). Il primo consiste principalmente in piccole modifiche incrementali che un'organizzazione mette in atto nel tempo; il secondo invece ha portata e scala più ampia e in genere comporta un cambiamento più radicale. I fattori che determinano un cambiamento organizzativo sono molto variegati e possono andare da elementi interni (demografia nell'organizzazione, andamento delle performance, cambiamenti nei vertici, ecc.) a quelli esterni legati a variazioni economiche, sociali e tecnologiche dell'ambiente di riferimento (per una review, si veda Frigotto, 2020).

A prescindere dalla tipologia e dalle cause, ogni processo di cambiamento organizzativo è contraddistinto da una serie di tensioni tra gli elementi di continuità con il passato e quelli di discontinuità. In questo senso, esso è fortemente interconnesso con l'identità organizzativa. Tuttavia, la letteratura specifica sul cambiamento ha largamente ignorato questo aspetto se non tangenzialmente per alcuni modelli che hanno parlato del ruolo della cultura dell'organizzazione (si veda per una review Stoute et al., 2018).

D'altra parte, molti studi, tra cui quelli fondativi, si sono occupati di capire la relazione tra individuo e organizzazione attraverso la lente dell'identità in momenti di cambiamento: l'identità organizzativa diventa più evidente nei periodi di crisi (Albert, Whetten, 1984; Corley, Gioia, 2004), nel momento di fare scelte strategiche (Monti, Salvemini, 2014), nel passaggio da una fase ad un'altra del ciclo di vita dell'organizzazione (Ravasi, Shultz, 2006) o in generale quando c'è disallineamento tra obiettivi, valori e aspettative dei suoi membri (Glynn, 2000; Battilana, Dorado, 2010). In particolare, nel momento in cui nuove (anche controverse) scelte strategiche sono richieste a un'organizzazione per adattarsi a cambiamenti del contesto di riferimento, i suoi membri si ritrovano potenzialmente a mettere in discussione il modo stesso di definire l'organizzazione. In termini più concreti, la riflessione va a toccare proprio gli elementi centrali, distintivi e durevoli dell'identità. Questo fa sì che ci si chieda quali siano gli elementi durevoli che possono superare i periodi di cambiamento o come si possa cambiare.

Mentre gli studi sul legame tra identità e cambiamento non sono nuovi ed hanno contribuito molto alla comprensione di questo fenomeno, pochi hanno approfondito le differenze emergenti tra diversi gruppi all'interno delle organizzazioni ed il loro possibile impatto sul cambiamento (Corley, 2004). Questo studio si colloca in questa linea di ricerca andando ad approfondire l'analisi dei driver che influenzano i modi di "vedere" l'identità da parte di diversi gruppi e quindi quali sono le implicazioni legate al cambiamento organizzativo e di conseguenza le possibili basi per un cambiamento dell'identità stessa dell'organizzazione.

¹ Non intendiamo qui focalizzarci sui diversi modelli e modi di intendere il cambiamento or-

ganizzativo perché non sono il focus specifico di questo articolo. Si rimanda per questo a By (2005)

e Stouten e colleghi (2018).

Il caso: l'associazione Sereno Regis

Il Centro Studi Sereno Regis ODV (da qui in avanti, Sereno Regis) è un'associazione di volontariato e non profit, fondata dal gruppo piemontese del Movimento Internazionale della Riconciliazione, di cui faceva parte anche Domenico Sereno Regis², con la mission di promuovere e diffondere una cultura di pace e nonviolenza. Riprendendo il principio teorizzato negli anni Venti da Gandhi, l'associazione Sereno Regis si è proposta di contrastare tutte le forme di violenza: diretta, culturale e strutturale. La prima fa riferimento alla violenza (fisica o psicologica) esercitata direttamente da un attore; la violenza culturale si manifesta in atteggiamenti e pregiudizi e, infine, quella strutturale fa riferimento all'ingiustizia sociale e alle relative strutture che impediscono il soddisfacimento dei bisogni primari. Per perseguire la sua mission, l'associazione agisce principalmente in tre ambiti: la ricerca³, l'educazione e l'azione. Attraverso la ricerca Sereno Regis vuole dimostrare che la nonviolenza è possibile; successivamente ci si impegna per trasmettere il suo significato alla società attraverso l'educazione; infine, si vuole dimostrare che la nonviolenza funziona solo quando è spinta dal basso per il cambiamento e ciò viene realizzato con l'azione. I tre ambiti vengono declinati da un punto di vista operativo a livello locale, nazionale e internazionale.

Dal punto di vista organizzativo, Sereno Regis si trova nel centro storico di Torino e ad oggi conta 33 soci, uno staff dipendente di cinque persone e circa 50 volontari che contribuiscono a diverse attività sulla base dei loro interessi e disponibilità. Per quanto riguarda l'organigramma, possiamo distinguere il consiglio di amministrazione, la figura del responsabile operativo/strategico, e coloro che lavorano presso l'associazione.

Il caso Sereno Regis è interessante ai nostri fini perché, al momento dello studio, l'organizzazione si trovava già a riflettere, anche se non esplicitamente, sulla propria identità come conseguenza della partecipazione ad un bando per la richiesta di fondi dedicati al rafforzamento delle organizzazioni del terzo settore. Il processo che ne è seguito si è tradotto nella produzione, discussione e analisi di documenti interni che hanno portato all'esplicitazione dell'obiettivo di incrementare il proprio impatto sociale sul territorio valutando le modalità con cui espandere il raggio d'azione della propria attività senza perdere, al tempo stesso, le proprie caratteristiche costitutive. Questo primo step ha fatto emergere l'importanza di approfondire in maniera esplicita il tema dell'identità dell'associazione rispetto alla necessità di introdurre nuove attività per aumentare la sostenibilità economica. Questa riflessione è diventata fondamentale e necessaria a causa di due fattori scatenanti: i) il mutato contesto economico, istituzionale e sociale in cui l'associazione opera, soprattutto in termini di maggiori pressioni a garantire una sostenibilità economica non dipendente solo da finanziamenti e ii) la scomparsa della figura centrale di Nanni Salio, uno dei fondatori che ha dato il via al processo di riorganizzazione interna di Sereno Regis e ad una più ampia riflessione sulle sue attività e valori. In tal senso, per la stessa organizzazione era importante comprendere i tratti centrali

e distintivi dell'identità così come percepiti dai suoi membri e dagli stakeholder esterni, anche alla luce dell'importanza di riuscire a coinvolgere nuovi volontari (soprattutto di età giovane). Il focus sull'identità organizzativa permette anche di affrontare alcune criticità che erano già parzialmente note all'interno di Sereno Regis, ma che necessitavano di un inquadramento più approfondito al fine di favorire l'implementazione di azioni che riguardano il fit tra identità e strategia organizzativa dei diversi gruppi (CDA, Volontari, lavoratori), la facilitazione del processo di cambiamento (potenziale o in atto), l'individuazione di elementi a supporto della partecipazione, sia rispetto alla vita dell'associazione, sia al processo di cambiamento e l'individuazione di nuove strategie di comunicazione.

Metodologia

Per condurre l'analisi di Sereno Regis è stato adottato un approccio qualitativo basato sullo studio in profondità di un caso (Yin, 1984) insieme a un approccio abducente all'analisi (Dubois, Gadde 2002). Questa scelta è coerente con la necessità di indagare un "fenomeno contemporaneo nella sua realtà/contesto, soprattutto quando i confini tra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti" (Yin, 1984, p. 23).

I dati sono stati raccolti attraverso più fonti al fine di migliorare la validità e l'affidabilità dei risultati (Dul, Hak, 2007): fonti documentali prodotte da Sereno Regis, interviste semi-strutturate con *key informants* e osservazione diretta. Le prime comprendono lo statuto, la relazione programmatica, il sito web e altri documenti di natura strategica, operativa e contabile. I dati derivanti da queste fonti sono stati utilizzati per migliorare la conoscenza delle tematiche e delle istanze che caratterizzano l'associazione.

Per quanto riguarda la seconda fonte dati, sono state condotte 9 interviste: 5 membri del consiglio di amministrazione, 4 dipendenti (il direttore, il responsabile della biblioteca, il responsabile della comunicazione e quello dei progetti) e 1 stakeholder esterno (il presidente di un'associazione che collabora con Sereno Regis e che è stata ospite all'interno dei suoi spazi). Per le interviste è stato sviluppato un protocollo semi-strutturato sulla base della letteratura accademica e sull'analisi delle fonti documentali condivise dall'associazione. Nello specifico, il protocollo ha riguardato i seguenti ambiti: i) individuazione dei tratti centrali e distintivi dell'identità dell'organizzazione e loro evoluzione, ii) il grado di allineamento cognitivo e valoriale tra i diversi gruppi all'interno dell'organizzazione rispetto all'identità percepita dell'organizzazione (volontari, dipendenti, CDA, ed altri stakeholder esterni ritenuti rilevanti) e iii) coerenza dell'identità e dei valori con la strategia dell'associazione stessa. Le interviste sono state realizzate – a distanza per ragioni di sicurezza – tra novembre e dicembre 2021 e hanno avuto una durata compresa tra 60 e 90 minuti. Gli incontri sono stati condotti lasciando massima libertà di espressione agli interlocutori, consentendo così di spaziare anche su argomenti diversi. La maggior parte degli intervistati ha colto l'occasione per espri-

² Domenico Sereno Regis (Torino, 7 dicembre 1921-Torino, 24 gennaio 1984) fu un pacifista italiano, tra i

più attivi del dopoguerra piemontese e italiano.

³ È importante notare che l'associazione ospita

la biblioteca più ricca in Italia sui temi della pace e nonviolenza.

mere anche le proprie considerazioni, solo in rari casi gli intervistati si sono limitati a trattare gli argomenti in maniera generica. Le interviste sono state registrate e trascritte con il consenso degli intervistati e sono state analizzate con le metodologie proprie dell'analisi qualitativa (Yin, 2009).

Infine, per quanto riguarda l'osservazione diretta, gli autori hanno visitato la sede dell'associazione osservando i diversi spazi e intrattenendosi in conversazioni informali con i membri dell'associazione ivi presenti.

I dati raccolti sono stati letti e analizzati in diversi momenti del processo di ricerca, dapprima in via autonoma da ciascun autore, successivamente tramite confronti incrociati durante sessioni dedicate. Questo processo iterativo ha riguardato anche la continua discussione dei dati e delle evidenze che emergevano alla luce della letteratura di riferimento.

Le istanze emerse sono state raggruppate all'interno di macro-temi che sono stati validati tramite una triangolazione delle interviste con i *key informants*, delle evidenze riconducibili all'analisi documentale e delle osservazioni dei ricercatori. Tale triangolazione ha permesso di dare ulteriore validità e trasversalità ai risultati dell'analisi. Essa ha permesso, nello specifico, di individuare e aggregare le similitudini e le differenze più frequenti tra i contenuti trattati dai diversi attori interni ed esterni di Sereno Regis in diverse fonti (interviste e documenti) e in diversi momenti (prima e durante la partecipazione al bando). Qui di seguito sono riportati i tre macro-temi emergenti che verranno approfonditi nel prossimo paragrafo: i) identità; ii) immagine esterna e iii) possibili interventi.

— Risultati

Le evidenze emerse dai dati qualitativi raccolti sono state aggregate in due macro-temi: i) identità e ii) immagine esterna, a cui sono stati legati i possibili interventi emergenti dalle interviste e dall'analisi degli autori. Tali macro-temi si riferiscono ai principali contenuti attorno ai quali Sereno Regis è chiamata ad agire nei prossimi anni al fine di rendere sostenibili le proprie attività e incrementarne l'impatto.

Identità

Il processo di analisi ha evidenziato una sostanziale distinzione della vita organizzativa del Centro Sereno Regis in due fasi distinte: il "prima" e il "dopo" la scomparsa di Nanni Salio. Tale distinzione viene percepita da tutti i gruppi interni a Sereno Regis. Nel paragrafo che segue, queste due fasi vengono approfondite rispetto alle loro peculiarità, criticità e possibili interventi in una chiave di analisi che si focalizza sulle somiglianze e differenze ma soprattutto sul loro impatto in termini sia gestionali che simbolici.

Dal carisma del fondatore a forme di coordinamento più partecipative

Nello specifico, gli intervistati caratterizzano la fase del "prima" utilizzando due classi principali di parole chiave. Una prima

classe che include parole chiave quali "amicizia", "passione", "apertura", "ascolto", "ospitalità" e testimonia la socialità e l'apertura verso il territorio di Sereno Regis in questa specifica fase. Una seconda classe, invece, che include parole chiave quali "coerenza", "profondità", "elaborazione intellettuale", "autorevolezza", "cultura" e testimonia il ruolo di centro studi dell'associazione, percepito in questa fase come punto di riferimento per la creazione e divulgazione di conoscenza sui temi dell'ambientalismo, della nonviolenza e della sostenibilità.

Questo emerge chiaramente nelle parole, dell'intervistato #3 ha dichiarato che *"Il centro è figlio suo [di Nanni Salio] e come figlio lui lo curava, gli ha dato vita e lui passava tutte le giornate chiuso nel suo studio, grazie alla sua personalità che era una personalità molto accogliente, per me era un grande maestro, lui ti spronava a realizzare le tue idee e poi aveva una coerenza e un'integrità etica che io ho sempre ammirato (...) Diciamo che il Centro era l'emanazione delle sue idee, tutti gli eventi che organizzava diventavano uno stimolo intellettuale molto forte. Quando lui era vivo, il Centro era lui, il cammino lo delineava lui perché aveva questa autorevolezza che tutti noi riconoscevamo, la sua parola faceva la differenza"*. Mentre l'intervistato #2 aggiunge che *"Nanni aveva una valenza diversa, sosteneva il Centro economicamente, ma allo stesso tempo il Centro, agganciandosi a una figura singola per tanto tempo, nel momento in cui lui è morto ha visto esplodere gli aspetti relativi alla sostenibilità; Nanni copriva le necessità economiche e si andava avanti, oggi non basterebbero il mio stipendio e la mia casa per mantenere il sereno Regis, quindi, per quanto io possa immaginare e pensare, al di là del coinvolgimento personale si sono rese necessarie delle svolte, sia relative alla gestione economica sia di tipo giuridico, con riferimento alle evoluzioni del terzo settore"*. Da queste parole emerge come Nanni Salio rappresentasse allo stesso tempo il cuore – ovvero lo spirito di apertura sottolineato nella prima classe di attributi legati all'identità del Centro – ed il cervello, ovvero l'autorevolezza e profondità intellettuale della seconda classe di attributi. Allo stesso tempo emergono alcuni elementi di criticità legati al fatto di affidarsi completamente ad una sola persona che vengono sottolineati in modo esplicito nelle parole dell'intervistato #4: *"Noi abbiamo perso nel 2016 Nanni Salio che era una figura carismatica che guidava l'associazione sotto ogni aspetto; lui è stato essenziale, ma allo stesso tempo ci sono anche i rischi di affidarsi eccessivamente a una sola figura. Dopo la sua scomparsa, il Centro ha dovuto ricrearsi perché lui era anche una figura riconosciuta a livello locale, abbiamo dovuto assumerci maggiori responsabilità, la stessa struttura dei soci ha provato a funzionare meglio, invece di una sola persona alla guida si è creato un consiglio di amministrazione stabile e che si incontra con una certa frequenza"*. Pertanto, possiamo sottolineare come gli elementi centrali dell'associazione quando era sotto la guida di Nanni Salio fossero l'autorevolezza, la passione, l'ospitalità, l'ascolto ma allo stesso tempo anche la rigidità e il centralismo.

La fase successiva alla morte di Nanni Salio è invece scandita da un processo di riorganizzazione interna e consapevolezza che viene sintetizzato in maniera molto nitida da uno dei membri del consiglio di amministrazione (intervistato #1): *"La morte di Nanni ha rappresentato un momento molto critico, Nanni era sempre al Centro, nessuno di noi poteva svolgere un ruolo di quel genere. Abbiamo cercato di sempli-*

ficare, si è assunta maggiore responsabilità da parte di chi lavora quotidianamente al Centro: collaboratori e dipendenti. Siamo passati da un'organizzazione che aveva in Nanni un punto di riferimento ad un'organizzazione con un certo decentramento, fino a una terza fase in cui la maggior responsabilità organizzativa ce l'ha chi lavora al Centro". Questo passaggio critico corrisponde ad un cambio organizzativo in cui il potere decisionale viene decentralizzato e posto in capo ai lavoratori che assumono di fatto anche la responsabilità delle scelte strategiche, di solito di appannaggio del direttore e del consiglio, attraverso la decisione di quali attività portare avanti e come. È importante sottolineare come questa scelta abbia un impatto significativo sulla differenziazione delle percezioni tra lavoratori e consiglio di amministrazione, e che emerge chiaramente negli attributi che caratterizzano l'identità di Sereno Regis in questa nuova fase.

Nella seconda fase di vita di Sereno Regis – quella del “dopo” Nanni Salio – gli intervistati evidenziano una continuità rispetto a parole chiave quali “passione”, “apertura”, “ascolto”, “ospitalità”, già illustrate in precedenza. Ad esse, si aggiungono nuove parole chiave quali “educazione”, “formazione”, “economicità”, “rete” che mantengono però un legame con il ruolo di Centro studi ricoperto dall'associazione. Se è vero che le caratteristiche centrali, distintive e durature rimangono in parte le stesse, esse vengono interpretate in modo diverso per permettere la continuità ma allo stesso tempo il cambiamento dell'associazione. Educazione, formazione economicità e rete sono interpretate dagli intervistati in continuità con i valori fondanti e la missione del centro, ma vengono agite nella vita dell'associazione in modo diverso.

Questo passaggio sancisce anche l'emergere di differenze tra i due gruppi principali all'interno dell'associazione rispetto ai punti di riferimento per interpretare questi cambiamenti. Nello specifico, le caratteristiche di economicità, formazione e rete sono chiaramente evidenziate e condivise dal gruppo di lavoratori, mentre all'interno del gruppo dirigente sono meno centrali e distintive anche se riconosciute. Questo gruppo si concentra di più su cosa l'organizzazione non è più rispetto a cosa deve essere o possa diventare soprattutto in relazione alla sua immagine esterna percepita e le attività da svolgere. D'altra parte, ad entrambi i gruppi sono chiare le criticità che una riorganizzazione emergente, ma non completa da un punto di vista formale ha generato in assenza di una figura di coordinamento e di collante come quella di Nanni Salio. A questo proposito, le parole chiave di maggiore criticità rispetto alla precedente fase di vita di Sereno Regis sono parole quali “pesantezza” o “mancanza di dialogo”, le quali hanno una valenza negativa e non sono emerse in riferimento alla fase precedente. Queste ultime due parole chiave sono riconducibili, in particolare, a un senso di scollamento di natura simbolica e interpretativa e di natura pragmatica e organizzativa. Il primo è derivante dal modo diverso di “guardare” il cambiamento in atto rispetto al passato da parte dei soci-volontari e dei lavoratori che influenza in modo diverso l'idea di futuro che hanno i due gruppi e l'importanza degli elementi dell'identità su cui agire. Il secondo è legato alle caratteristiche dei due gruppi e alle problematiche legate all'attuale forma giuridica di Sereno Regis e al processo di decentramento avvenuto dopo la morte di Salio. Il risultato è l'emergere di problematiche legate alla comunicazione, alla visione del futuro e al coordinamento delle atti-

vità stesse. In particolare, gli intervistati hanno evidenziato un disallineamento organizzativo e una mancanza di comunicazione efficace tra questi diversi gruppi interni a Sereno Regis. Ciò è stato approfondito da quasi tutti gli intervistati. In particolare, l'intervistato #6 ha affermato “Il centro studi è un'entità in cui ci sono i soci da una parte e i collaboratori dall'altra, come se andassero su due strade diverse (...) Ogni socio si occupa di ciò che gli interessa e non della visione globale del centro”. L'intervistato #6 ha insistito anche sulle motivazioni di questa mancanza di visione da parte dei soci: “Finché c'era Nanni c'era una sorta di percorso unico, venendo meno Nanni questa differenza si è accentuata, come se ci fossero due organizzazioni parallele (...) La mia percezione è che era quello che permetteva un maggiore collante tra i soci e i collaboratori. Aveva un coinvolgimento maggiore nella progettazione cosa che poi è venuta meno”. Anche all'interno del CDA viene sottolineata la mancanza di dialogo ma meno la necessità di una visione comune sul futuro. L'intervistato #3 chiarisce questo punto: “C'è poco dialogo tra CDA e dipendenti, c'è poco feedback, abbiamo colto tutti questo problema, già da quando faccio parte del CDA quindi quasi 2 anni, c'era questo problema anche se non so perché”.

Per far fronte a tale scollamento, l'associazione dovrebbe far leva sui propri valori di nonviolenza, tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile, la cui rilevanza è riconosciuta da tutti i gruppi interni a Sereno Regis. In tal senso, le principali criticità sono legate alle modalità operative e all'articolazione organizzativa con cui vengono portati avanti tali valori, oltre che alla complessiva forma giuridica adottata, la quale viene percepita come limitante le capacità di Sereno Regis di generare impatto sul territorio.

Un'altra necessità è quella di migliorare i meccanismi di coordinamento tra le attività dei lavoratori e dei soci-volontari e la trasparenza dei ruoli e le relative responsabilità soprattutto per ciò che riguarda la comunicazione degli stessi ai due gruppi e capire quali sono i modi per sfruttare possibili sinergie. In merito a ciò, l'intervistato #1 ha dichiarato “Non so come dire, c'è stato un processo per cui ad un certo punto solo l'attività di volontariato non era più sufficiente per gestire tutte le attività, era necessario del personale. Questo ha portato a uno scollamento acuito anche dalla poca comunicazione tra quello che viene fatto dai volontari per portare avanti le iniziative che fanno parte della tradizione e delle tematiche del centro e quello che viene fatto da chi ci lavora”. Quest'ultima intervista fa emergere chiaramente gli aspetti pragmatici dati dal coinvolgimento di una base di soci volontari che necessita di essere ampliata anche per motivi contingenti legati a necessità personali dei soci-volontari ma la cui forma giuridica attuale impone dei vincoli stringenti. Dall'altra sottolinea implicitamente lo sguardo degli stessi su attività “tradizionali” rivolte al passato rispetto a quelle svolte dai lavoratori.

Da un punto di vista dei possibili interventi, è emersa l'importanza di far leva sulla figura del direttore del Centro Sereno Regis, riconosciuta come unificante sia dai lavoratori sia dai soci-volontari e in grado di integrare capacità di leadership e capacità relazionali. Questo lo possiamo riscontrare dalle parole dall'intervistato #2 che ha dichiarato “Oggi il direttore sostiene il centro economicamente, in presenza, lo sostiene andando a mettere a posto i rubinetti, tiene a posto

i bilanci, mantiene le relazioni con le persone". Il ruolo del direttore è centrale anche per mantenere un legame di continuità in termini di comportamenti e spirito di sacrificio con la figura del fondatore ma anche in chiave "di mediatore di significato" capace di integrare i diversi modi di interpretare l'identità dell'associazione in questa fase di cambiamento in un'ottica di continuità. Allo stesso tempo è urgente da un lato un cambiamento giuridico-formale che permetta l'inserimento di nuovi volontari, non più necessariamente soci, e una diversa articolazione delle responsabilità organizzative che sgravi il direttore dalle incombenze quotidiane, assegnando responsabilità amministrative e di gestione operativa e coordinamento ad altri soggetti. Tutto ciò permetterebbe al direttore di interpretare il ruolo di guida di questo processo di cambiamento. Pertanto, non si parla di (ri)forma organizzativo-giuridica di per sé ma per il suo riflesso rispetto ai valori, alle attività e alle strategie che stanno a cuore di tutti gli intervistati.

Immagine esterna

Il processo di analisi ha evidenziato un elevato radicamento di Sereno Regis nel territorio di riferimento, nel quale è riuscito a porsi come uno snodo focale di una rete di associazioni simili tra loro in termini valoriali. Tale centralità di Sereno Regis è stata favorita anche dalla molteplicità delle attività svolte, elemento che ha permesso all'associazione di ampliare il proprio raggio di relazioni coinvolgendo le diverse associazioni del territorio a seconda delle singole attività messe a terra. L'elevato radicamento ha permesso a Sereno Regis di essere riconoscibile all'esterno come un'associazione orientata ai valori della nonviolenza e della sostenibilità e all'impegno politico e sociale. L'internazionalità e la capacità di fare rete mostrate dal Sereno Regis ne favoriscono il radicamento territoriale e la riconoscibilità in termini di centro studi multidisciplinare e aperto a una pluralità di prospettive. Questi aspetti permettono all'associazione di essere percepita all'esterno come autorevole. Nonostante ciò, emergono da parte degli intervistati delle differenze rispetto a quello che è l'impatto del Sereno Regis in relazione al passato e di nuovo alle possibili strategie per cambiare tale situazione. Come per il macro-tema precedente, di seguito costruiamo la narrazione, sulla base delle interviste, sugli elementi di continuità ma anche di discrepanza delle percezioni dei diversi gruppi rispetto "al passato" ma soprattutto come queste si riflettono in una diversa visione strategica legata alle risorse e attività del centro.

Il passato come driver della ricerca di sostenibilità

Come sintetizzato in precedenza, al di là di una percezione condivisa dell'autorevolezza che il centro ha preservato nelle due fasi, quello che sembra mancare è un più articolato riconoscimento esterno da parte delle istituzioni e della comunità locale dell'impatto esercitato da Sereno Regis sul proprio territorio. Sia i soci-volontari che i lavoratori percepiscono il senso di riconoscimento e autorevolezza ma con accenti diversi. Ad esempio, nel caso dei soci, l'intervistato #3 ha affermato "Siamo molto stimati perché abbiamo una sede grande, appariamo più di quello che siamo, siamo un punto di riferimento nella realtà cittadina e a volte nazionale, aven-

do una biblioteca molto ampia abbiamo una ricchezza che non tutti hanno. Per questo abbiamo tante richieste, cerchiamo di tenere i rapporti e avere una presenza in quelli che noi riteniamo avere più significato come centro studi. Quello che percepisco è che siamo trattati con molto rispetto, sembriamo ricchi anche se non lo siamo, sentiamo di contare". Nel caso dei lavoratori, l'intervistato #5 aggiunge "So che siamo molto conosciuti, abbiamo ottenuto riconoscimenti, abbiamo collaborato con comuni vicini. Facendo il servizio civile, molti ci contattano. C'è riconoscimento e abbiamo ottenuto anche risultati".

Nelle parole dell'intervistato #3 si percepisce inoltre il riferimento al passato in ottica nostalgica, riferendosi ai tempi in cui il Sereno Regis rappresentava un centro di produzione culturale e presidio di temi di attualità; secondo le valutazioni dell'intervistato tale ruolo è svanito, mentre rimangono gli asset che vengono riconosciuti ma, non elaborati in chiave di cosa il Centro voglia diventare; la mancanza di chiarezza, a questo proposito, riguarda secondo l'intervistato soprattutto il CDA. A tale senso di autorevolezza, però, non sempre si affianca un efficace presidio delle istanze e dei valori di Sereno Regis e un efficace valorizzazione delle relazioni e delle competenze dell'associazione nell'avere voce nei processi politici e sociali del territorio. Questi aspetti vengono percepiti come critici non solo per la gestione quotidiana di Sereno Regis, ma anche per lo sviluppo strategico più generale dell'associazione. Questo emerge in modo chiaro, anche se ambivalente da un punto di vista del vissuto emotivo, quando i membri dell'organizzazione si paragonano con altre istituzioni con cui si ritengono simili o collaborano (è interessante notare anche gli impliciti sulle differenze) come il Centro Studi Gobetti, la Fondazione Nocentini o il Gruppo Abele. Ciò è stato approfondito dall'intervistato #4 che ha esplicitato "Il gruppo Abele è anche un centro studi e una biblioteca, però ha anche interessi trasversali, si occupa di temi che anche noi proviamo a divulgare. Loro possono contare sulla collaborazione con una casa editrice e anche noi. Ma ci sono differenze di grandezze. Noi siamo in contatto con la fondazione Nocentini e il Centro studi Gobetti che però forse hanno una dimensione più istituzionale, più rigorosa, ci sono più ambiti di studi in cui si incontrano ricercatori ma anche aperti al pubblico". L'intervistato #2 invece sottolinea: "Il centro Gobetti è uno dei più vicino a noi, hanno affrontato altre tematiche". In riferimento a questo tema, va sottolineato come una chiara, distintiva, e positiva immagine è un driver importante per lo sviluppo di un forte senso di appartenenza che si traduce poi in comportamenti positivi dei membri dell'organizzazione come conseguenza del riconoscimento e del prestigio che percepiscono dagli stakeholder.

L'analisi ha anche evidenziato come il confronto con il passato faccia emergere sia per i lavoratori che i soci-volontari di Sereno Regis una perdita di visione e di capacità d'impatto politico e sociale sui temi della tutela dell'ambiente e della sostenibilità. Su quest'ultimo punto si è espresso l'intervistato #4: "Un altro cambiamento è che abbiamo perso la capacità di sviluppare la riflessione sull'ambito ambientale e ciò è stato problematico, chi ci lavorava non era più motivato (...) Il tema ambientale per noi è morto, è un peccato perché è invece un tema molto caldo ora. Si tratta di una tematica molto attuale e molto importante da approfondire, ma per il Centro oggi è inesistente."

Per concludere, la capacità di Sereno Regis di portare avanti la sua visione e di generare impatto rimangono caratteristiche ancora più centrali e possibili elementi su cui basare il cambiamento organizzativo vista la coerenza e l'allineamento che esistono tuttora all'interno dell'associazione tra lavoratori e soci-volontari sull'importanza della risoluzione non violenta dei conflitti, la difesa dei diritti e la tutela dell'ambiente. Quest'allineamento emerge chiaramente sia nella voce dei soci e membri del CDA che dei lavoratori come anche la ricerca di un modo di attualizzare in chiave moderna o riconoscere come base l'identità dell'associazione sui temi sopra menzionati. Riguardo a ciò, uno dei lavoratori, l'intervistato #5, ha detto *“Ora sto lavorando per far ripartire gli interventi civili di pace in Palestina”*, mentre uno dei soci-volontari, l'intervistato #1, ha aggiunto che *“Negli ultimi anni abbiamo fatto il festival della nonviolenza, nato dalla collaborazione di una ventina di associazioni. Poi il Centro ha una grande biblioteca, un grande patrimonio raccolto negli ultimi anni e ha anche un archivio che raccoglie documenti ed è stato un riconosciuto come interesse storico perché contiene la storia degli ultimi quarant'anni. Abbiamo la sedimentazione di una cultura della non violenza e dell'ambientalismo che si rispecchiano nella biblioteca e nell'archivio”*. In questo tema di attualità si inserisce anche l'intervistato #3 che afferma: *“Ci occupiamo di temi di cui altri non si occupano, il nostro sito contiene articoli che escono regolarmente e che offrono un punto di vista ideologicamente chiaro su temi come il nucleare, la salute, il disarmo, dove rileviamo tutta una serie di contraddizioni all'interno della società che non sono sempre ben viste, in un'epoca di grande conformismo”*. Pur nell'importanza attribuita ai temi identitari dell'associazione come fonti di riconoscimento ed impatto, dalle interviste emergono differenze nel modo in cui le risorse e le attività vengono enfatizzate per il mantenimento di un'immagine positiva e coerente e per la realizzazione della propria missione e quindi della sostenibilità dell'associazione stessa. Da un lato, una valorizzazione culturale e istituzionale “tradizionale” sedimentata nel patrimonio o attraverso festival o divulgazioni di articoli di posizionamento politico e legate maggiormente all'immagine del passato. Dall'altro la rilettura dei valori da parte dei lavoratori in chiave di attività strategiche che tengano conto dei cambiamenti di contesto in cui il patrimonio e la tradizione vengono agiti su attività e pubblici nuovi come nel caso delle attività di formazione. Quali sono gli elementi da tenere in considerazione nell'elaborazione e implementazione di un cambiamento che risponda a queste necessità di sostenibilità e impatto?

Il primo elemento riguarda gli spazi del Centro Sereno Regis, i quali rappresentano al momento un importante asset per rafforzare il radicamento dell'associazione nel territorio realizzando anche potenziali flussi di cassa che non dipendano unicamente dai soci o da finanziamenti legati a bandi o fondi. Questo aspetto è stato approfondito dall'intervistato #7, *“Le sale presenti nella sede sono una fonte di finanziamento che si può perseguire, ma bisogna gestire il carico del lavoro”*. La concessione degli spazi con forme diverse (rimborso spese, baratto, co-gestione) potrebbe anche rappresentare una modalità efficace di acquisizione di competenze e contenuti a supporto delle attività di Sereno Regis, purché rimanga sempre con un certo grado di coerenza con l'identità e la mission dell'associazione.

Il tema degli spazi si interseca con il secondo elemento, ovvero la valorizzazione del patrimonio conoscitivo e culturale della biblioteca/archivio. Anche in questo caso modelli differenziati di accesso alle risorse che siano in linea con i valori e l'identità dell'associazione e che rispondano anche alle necessità di finanziamento della stessa sono necessari. Ad esempio, potrebbe essere rilevante affiancare l'accesso gratuito a tale patrimonio a modelli di subscription a pagamento per specifici contenuti oppure di baratto. In quest'ultimo caso, il Centro ha ipotizzato la possibilità di continuare a concedere ai tesisti il libero accesso ai contenuti, ma con la richiesta di avere la disponibilità della tesi oppure la creazione di contenuti da veicolare attraverso il sito e i canali social.

Infine, si è riscontrata la necessità di sfruttare al meglio il network dell'associazione per la realizzazione e divulgazione di contenuti ma anche per il reperimento di risorse complementari. In parte, Sereno Regis sta già promuovendo un modello ispirato alla rivista “L'Internazionale” di traduzione e divulgazione che potrebbe essere rafforzato con contenuti sia originali sia tradotti ma che necessita anche di linguaggi e contenuti nuovi per raggiungere target di popolazione più giovane. Ciò è stato riportato dall'intervistato #7 *“C'è una parte di studenti universitari, più giovane, si rivolge anche alle scuole, agli insegnanti in quanto centro di formazione, agli attivisti, a chi opera nel sociale, in un certo senso si rivolge a tutta la cittadinanza, il tentativo è divulgare dei temi con una finalità politica... per far capire la loro importanza alla popolazione. I numeri sono piccoli, si tratta di interloquire con persone già interessate, il tentativo è quello di trovare nuove persone. C'è anche un legame con le istituzioni per sensibilizzare su questi temi, per proporre incontri o corsi che abbiano una ricaduta sul territorio, la crescita di pensiero e di approfondimento su temi che sono essenziali”*.

— Discussione e conclusioni

Secondo alcune interpretazioni, l'identità organizzativa è intesa come una costruzione sociale in costante creazione attraverso le interazioni tra attori interni ed esterni, caratterizzata da instabilità piuttosto che durevolezza (Gioia et al., 2000). Molti fattori possono influenzare l'identità organizzativa e questo permette all'organizzazione di potersi adattare ai cambiamenti operativi. La trasformazione dell'identità organizzativa può inoltre essere utilizzata per guidare il *cambiamento organizzativo*; alcune organizzazioni mutano rapidamente, altre sono più resistenti al cambiamento perché si trovano a che fare con una cultura profondamente radicata. Infine, l'organizzazione può trovarsi ad avere a che fare con più identità, cioè quando ci sono più concettualizzazioni di ciò che è centrale, distintivo e duraturo per un'impresa (Whetten, 2006). L'esistenza di *identità multiple* può fornire vantaggi come una maggiore flessibilità quando si reagisce a fattori ambientali complessi o svantaggi nel momento in cui le identità sono in conflitto tra di loro e pertanto causano incoerenza.

Mentre gli studi sul legame tra identità e cambiamento non sono nuovi ed hanno contribuito alla comprensione di questo fenomeno, pochi studi hanno approfondito le differenze emergenti tra diversi gruppi interni ad un'organizzazione e il loro possibile impatto sul cambiamento (Corley, 2004).

Questo studio si colloca in questa linea di ricerca e ci permette di evidenziare alcuni contributi. Il principale riguarda l'analisi dei driver che influenzano i modi di "vedere" l'identità di un'organizzazione lungo una direttrice comune ma poco studiata, come quella *temporale*.

In questo caso di studio, il tempo funziona da lente che permette ai due gruppi principali all'interno dell'organizzazione di "vedere" discrepanze e soluzioni in modo diverso sulla base delle percezioni di "cosa" sia oggi l'associazione rispetto al passato; a quello che l'associazione dovrebbe diventare; oppure la direzione in cui l'identità dell'associazione sta attualmente andando. Quando guardano al passato – e a ciò che Sereno Regis è stato prima della morte di Nanni Salio – entrambi i gruppi riconoscono e condividono i valori che ne rappresentano la base comune. Tuttavia, quando si riflette su quale debba essere la natura dell'identità organizzativa futura, le opinioni non collimano. Da un lato, i soci fondatori vedono il cambiamento e l'interpretazione dei valori ancorato alla cultura tradizionale dell'organizzazione; dall'altro, i lavoratori vedono la natura dell'identità guidata dalla definizione di obiettivi e strategie aderenti ai valori ma che rispondano al cambiamento di contesto in cui l'associazione opera. Il senso di urgenza è dato per quest'ultimi dalla Riforma del Terzo settore e la riduzione dei fondi pubblici a sostegno dell'associazione, mentre per i soci dal confronto con il passato e con l'immagine esterna che questo portava rispetto alla percezione di quello che si è diventati oggi agli occhi dei principali stakeholder. In questo senso, le attività ed azioni prese dai soci rimangono le stesse, mentre la base del cambiamento si articola nel linguaggio con cui queste vengono presentate e quindi sul significato che gli viene attribuito.

Allo stesso tempo, i temi storici e identitari così come vissuti dai soci e riflessi nelle loro attività hanno sofferto in parte dall'incapacità di trasformarsi e di intercettare ambiti nuovi, coerenti e affini come le attività recenti legate al mondo dell'educazione e provenienti dal basso dell'organizzazione. Questi aspetti sottolineano come l'identità dell'associazione sia più stabile e difficile da cambiare da parte dei soci anche di fronte a un uguale riconoscimento della necessità di farlo. Di fatto,

il cambiamento per i lavoratori si basa sul confronto con il futuro dell'organizzazione stessa e sulla sua sostenibilità ed è incentrato sul momento dei comportamenti e dei significati che i valori come nonviolenza, sostenibilità ambientale e educazione debbano avere oggi. L'identità dell'organizzazione è più malleabile e facile da cambiare, come il significato e le azioni associate ad essa. Infatti, è interessante notare come gli asset vengano percepiti soprattutto dai lavoratori in un'ottica trasformativa in relazione all'identità dell'organizzazione seppur ricercandone una continuità. L'utilizzo degli spazi è un chiaro esempio di una logica decisionale basata sull'identità (Monti, Salvemini, 2014). La discussione, infatti, si articola sulla selezione delle associazioni e il loro allineamento valoriale ma anche la potenzialità sinergiche e di "baratto" di competenze per gli spazi. Quello che si cerca è una maggiore articolazione che risponda sia alle necessità economiche ma che non soverchi quelle identitarie (Battilana, Dorado, 2002; Glynn, 2000) ad esempio differenziando le modalità di pagamento sulla base di scelte valoriali.

Per concludere, Montanari e colleghi (2017) hanno recentemente notato che spesso le organizzazioni non danno la necessaria attenzione agli aspetti culturali, immateriali e percettivi del cambiamento organizzativo. Oggi questi elementi hanno assunto un ruolo molto importante e dovrebbero essere sempre presi in considerazione. In relazione all'identità, vista la coesistenza di molteplici identità sia a livello individuale sia collettivo in un'organizzazione in continua evoluzione, la teoria dei paradossi suggerirebbe di cercare di mantenere e di far coesistere tra loro le diverse anime rilevate, anche quelle che possono apparire incoerenti tra loro per cercare di realizzare un cambiamento equilibrato che tenga conto delle diverse prospettive degli attori coinvolti (Carollo et al., 2019). La premessa di ogni analisi del legame tra identità e cambiamento sta proprio nel considerare che possono esistere all'interno di un'organizzazione identità più o meno compatibili e complementari tra loro. La sfida sta nel riconoscere la relazione reciproca tra identità e cambiamento organizzativo tenendo conto che l'identità è un driver e allo stesso tempo parte integrante del processo cambiamento, soprattutto nelle organizzazioni del terzo settore.

Bibliografia

- Albert S., Whetten D.A. (1985), "Organizational identity", *Research in Organizational Behavior*, 7, pp. 263-295.
- Annosi M.C., Monti A., Martini A. (2020), "Individual learning goal orientations in self-managed team-based organizations: A study on individual and contextual variables", *Creativity and Innovation Management*, 29(3), pp. 528-545.
- Ashforth B.E., Mael F. (1989), "Social identity theory and the organization", *Academy of Management Review*, 14, pp. 20-39.
- Ashforth B.E., Harrison S.H., Corley K.G. (2008), "Identification in organizations: An examination of four fundamental questions", *Journal of Management*, 34, pp. 325-374.
- Battilana J., Dorado S. (2010), "Building sustainable hybrid organizations: The case of commercial microfinance organizations", *Academy of Management Journal*, 53(6), pp. 1419-1440.
- Bergami M., Bagozzi R.P. (2000), "Self-categorization, affective commitment and group self-esteem as distinct aspects of social identity in the organization", *British Journal of Social Psychology*, 39, pp. 555-577.

- Besharov M., Smith W. (2014), "Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications", *Academy of Management Review*, 39(3), pp. 364-381.
- Borzaga C., Calzaroni M., Fontanari E., Lori M. (2022), "L'economia sociale in Italia: dimensioni ed evoluzione", *Impresa Sociale*, 2.2022, pp. 17-34.
- Brown T.J., Dacin P.A., Pratt M.G., Whetten D.A. (2006), "Identity, intended image, construed image, and reputation: An interdisciplinary framework and suggested terminology", *Journal of the Academy of Marketing Science*, 34, pp. 99-106.
- By R.T. (2005), "Organisational change management: A critical review", *Journal of Change Management*, 5(4), pp. 369-380.
- Carollo L., Solari L., De Molli F. (2019), "Cambiamento organizzativo e identità multiple: una visione paradossale", *Sviluppo & Organizzazione*, 285, pp. 22-34.
- Corley K.G. (2004), "Defined by our strategy or our culture? Hierarchical differences in perceptions of organizational identity and change", *Human Relations*, 57(9), pp. 1145-1177.
- Corley K.G., Gioia D.A. (2004), "Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off", *Administration Science Quarterly*, 49, pp. 173-208.
- Corley K.G., Harrison S.H. (2009), "Generative organizational identity change: Approaching organizational authenticity as a process", *Exploring Positive Identities and Organizations*, pp. 385-408.
- Dubois A., Gadde L.E. (2002), "Systematic combining: An abductive approach to case research", *Journal of Business Research*, 55(7), pp. 553-560.
- Dukerich J.M., Golden B.R., Shortell S.M. (2002), "Beauty is in the eye of the beholder: The impact of organizational identification, identity, and image on the cooperative behaviors of physicians", *Administrative Science Quarterly*, 47, pp. 507-533.
- Dul J., Hak T. (2007), *Case study methodology in business research*, Routledge, London.
- Dutton J.E., Dukerich J.M., Harquail C.V. (1994), "Organizational images and member identification", *Administrative Science Quarterly*, 39, pp. 239-263.
- Ebrahim A., Battilana J., Mair J. (2014), "The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations", *Research in Organizational Behavior*, 34, pp. 81-100.
- Frigotto M.L. (2020), "L'organizzazione tra stabilità e cambiamento", in Buonocore F., Montanari F., Solari L. (a cura di), *Organizzazione aziendale. Comportamenti e decisioni per il management*, ISEDI, Torino.
- Frumkin P. (2002), *On being nonprofit*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Gioia D.A., Thomas J.B. (1996), "Identity, image, and issue interpretation: Sensemaking during strategic change in academia", *Administrative Science Quarterly*, 41, pp. 370-403.
- Gioia D.A., Schultz M., Corley K.G. (2000), "Organizational identity, image, and adaptive instability", *Academy of Management Review*, 25(1), pp. 63-81.
- Glynn M.A. (2000), "When cymbals become symbols: Conflict over organizational identity within a symphony orchestra", *Organization Science*, 11, pp. 285-298.
- Hsu G., Hannan M.T. (2005), "Identities, genres, and organizational forms", *Organization Science*, 16(5), pp. 474-490.

- Kotter J.P. (2005), "Leading change: Why transformation efforts fail", *Harvard Business Review*, 73, pp. 59-67.
- Kreiner G.E., Ashforth B.E. (2004), "Evidence toward an expanded model of organizational identification", *Journal of Organizational Behavior*, 25, pp. 1-27.
- Mair J., Mayer J., Lutz E. (2015), "Navigating institutional plurality: Organizational governance in hybrid organizations", *Organization Studies*, 36(6), pp. 713-739.
- Montanari F., Della Torre E., Bonti M., Martinez M. (2017), "Introduction to the Special Issue 'The Dance of Structure and Culture in Organizational Change'", *Studi Organizzativi*, pp. 9-14.
- Monti A., Bergami M. (2014), "Interpersonal Citizenship Behaviors (ICB): The Role of ICB Attitude and Members' Prototypicality", *Academy of Management Proceedings*, 1.2014, p. 16717.
- Monti A., Salvemini S. (2014), "The 'Barolo brothers': organizational identity and social relationships as strategic decision-making drivers", *Management Decision*.
- Pólos L., Hannan M.T., Carroll G.R. (2002), "Foundations of a theory of social forms", *Industrial and Corporate Change*, 11(1), pp. 85-115.
- Pratt M.G., Foreman P.O. (2000), "Classifying managerial responses to multiple organizational identities", *Academy of Management Review*, 25, pp. 18-42.
- Pratt M.G., Rafaeli A. (1997), "Organizational dress as a symbol of multilayered social identities", *Academy of Management Journal*, 40, pp. 862-898.
- Ravasi D., Schultz M. (2006), "Responding to organizational identity threats: Exploring the role of organizational culture", *Academy of Management Journal*, 49, pp. 433-458.
- Sacchetti S. (2018), "Perché le imprese sociali devono avere una governance inclusive", *Impresa Sociale*, 11.2018, pp. 15-22.
- Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior*, The Macmillan Company, New York.
- Stouten J., Rousseau D.M., De Cremer D. (2018), "Successful organizational change: Integrating the management practice and scholarly literatures", *Academy of Management Annals*, 12(2), pp. 752-788.
- Tajfel H. (1978), "Social categorization, social identity and social comparison", in Tajfel H. (ed.), *Differentiation between social groups: Studies in the social psychology of intergroup relations*, Academic Press, London, pp. 61-76.
- Tajfel H., Turner J.C. (1979), "An integrative theory of intergroup conflict", in Austin W.G., Worchel S. (eds.), *The social psychology of group relations*, Brooks-Cole, Monterey CA, pp. 33-47.
- Whetten D.A. (2006), "Albert and Whetten revisited: Strengthening the concept of organizational identity", *Journal of Management Inquiry*, 15(3), pp. 219-234.
- Yin R. (1984), *Case Study Research*, Sage Beverly Hills, London.