Impresa Sociale

1

2020

Il primo numero di una nuova serie di Impresa Sociale, con una parte monografica che si interroga sulla valenza dell'impresa sociale per la nostra democrazia. Un'inedita riflessione di teoria politica per vedere il filo rosso che collega l'impresa sociale con i principi fondamentali della nostra Costituzione.

Colophon

DIRETTORE RESPONSABILE
Felice Scalvini

DIREZIONE SCIENTIFICA
Carlo Borzaga *Università degli Studi di Trento, Euricse*
Marco Musella *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

COMITATO SCIENTIFICO
Gregorio Arena *Università di Trento*
Luca Bagnoli *Università di Firenze*
Andrea Basi *Università di Bologna*
Antonio Fici *Università degli Studi del Molise*
Cristiano Gori *Università degli studi di Trento*
Michele Mosca *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*
Giancarlo Provasi *Università degli Studi di Brescia*
Silvia Sacchetti *Università degli studi di Trento*
Lorenzo Sacconi *Università degli Studi di Trento*

DIRETTORE
Gianfranco Marocchi

REDAZIONE
Carlo Andorlini
Andrea Bernardoni
Luigi Corvo
Sara Depedri
Federica D'Isanto
Alessandro Fabbri
Giulia Galera
Luca Gori
Massimo Novarino
Francesca Paini
Silvia Pellizzari
Sara Petricciuolo
Melania Verde

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Silvia Rensi

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

Numero 1/2020

Indice

3 Costruire il futuro del Terzo settore ai tempi del Covid-19
Felice Scalvini

FOCUS
L'impresa sociale e la democrazia

9 L'impresa sociale fa politica?
Gianfranco Marocchi

13 Il Terzo settore e la costruzione della democrazia
Intervista a Marco Revelli
Redazione

17 Populismo e disintermediazione: qualche nodo critico e una modesta proposta sul contributo 'politico' dell'impresa sociale e del Terzo settore
Armando Vittoria

25 La dimensione politica dell'economia sociale
Gianluca Salvatori

34 Giovanni Garena, Luciano Tosco, "Oltre il '68. Due educatori in viaggio nella provvisoria reale utopia, dalla segregazione alla integrazione sociale."
RECENSIONE A CURA DI: Redazione

36 Le imprese sociali e i loro ecosistemi in Europa
Report di sintesi Euricse - Emes per conto della Commissione Europea.
Traduzione di Ilda Curti

47 Capitalising Social - Socializing Capital? Le narrative accademiche sulla Social Entrepreneurship: un'analisi critica dei contenuti politico-Ideologici
Marco Guglielmo, Marco Libbi

68 Finanza sociale. Alcune brevi precisazioni e una proposta di definizione
Marco Musella

73 Pubblica amministrazione e Terzo settore: le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale
Claudio Tamburini

83 Luca Bizzarri, "Il ritorno a casa degli Ulissi. Le professioni al tempo della rigenerazione urbana."
RECENSIONE A CURA DI: Giovanni Vita

IN COPERTINA: Acquarello di Sara Salvemini
www.sarasalvemini.com

Costruire il futuro del Terzo settore ai tempi del Covid-19

Felice Scalvini

Felice Scalvini è Direttore responsabile della rivista Impresa Sociale e consigliere di Iris Network.

Avvocato, entra a 23 anni nel mondo della finanza, che abbandona nel 1981 per dedicarsi al nascente fenomeno della cooperazione sociale, della quale è stato leader nazionale portandola al riconoscimento legislativo e all'infrastrutturazione politica e imprenditoriale. Ha promosso la nascita di Federsolidarietà, Cgm, Cosis, Forum Nazionale del Terzo Settore. Attualmente è presidente di Assifero e di Fondazione Asm.

La crisi e il ritorno dello Stato

In un articolo apparso su Times[1], Yuval Noah Harari, con la consueta lucidità, pone alcune questioni decisive. Innanzitutto, osserva come le crisi determinino la naturale accelerazione di trasformazioni che, in periodi normali, avrebbero richiesto tempi lunghissimi per essere introdotte (basta pensare allo *smart working* ed alla *home schooling* nel nostro Paese). Si tratta di cambiamenti destinati a consolidarsi anche quando si ritornerà alla normalità. Per questo dobbiamo sapere che gli assetti che l'emergenza Covid-19 sta determinando, spesso in totale discontinuità rispetto al passato, non cesseranno quando finirà la fase critica, ma determineranno in modo molto rilevante il nuovo quadro sociale, economico, politico ed anche relazionale che ci troveremo a vivere al termine della pandemia.

Se le dinamiche scatenate dall'emergenza andranno a costituire l'ossatura del futuro, allora dobbiamo essere particolarmente vigili riguardo alle trasformazioni che si stanno innescando e alle scelte che si stanno compiendo. Harari si concentra su due scelte particolarmente importanti per il futuro di tutta l'umanità. "La prima è tra sorveglianza totalitaria e la responsabilizzazione dei cittadini. La seconda è tra l'isolamento nazionalistico e la solidarietà globale". Si tratta indiscutibilmente di due questioni decisive, ma credo ve ne sia una terza che le accompagna e con esse si interseca. Quella del ruolo dello Stato nell'economia e nella società e, di riflesso, il suo rapporto col mercato e col sistema dell'economia liberistica, ma anche – ed è di questo il tema che intendo qui approfondire – con l'area del Terzo settore e, complessivamente, della società civile organizzata, attiva e solidale.

Negli ultimi decenni si è assistito a un arretramento del potere pubblico, sia nella sua funzione regolatoria, sia nella presenza in varie aree di attività economica e sociale, soprattutto in quelle relative ai cosiddetti beni comuni, per i quali la spinta del mercato sta determinando la progressiva trasformazione in beni privati: sanità, finanza, scuola, ecc. Questo è avvenuto sotto tutte le latitudini, soprattutto del mondo occidentale, favorito dal processo di globalizzazione che ha reso i singoli Stati, anche per l'assenza di una capacità di rappresentanza delle entità di regolazione sovranazionali, inidonei a regolare e gestire la complessità e la portata di fenomeni che ormai li hanno sovrastati. Il tradizionale stato-nazione s'è trovato così ad abbandonare la tolda di comando della nave e sembra essere finito relegato in coperta, dedicato principalmente a garantire l'approvvigionamento di un naviglio che richiede in continuazione sempre più iniezioni di finanza per non colare a picco e continuare a navigare. E al comando chi è salito? Una specie di pilota automatico – i mercati – a cui però, malgrado la presunta razionalità, manca la struttura mentale e soprattutto etica del comandante della nave. Infatti, tende a fuggire dalla nave non appena la situazione inizia a divenire critica, anziché resistere a garantirne la rotta e, eventualmente, in caso di disastro, fare di tutto per salvarla ed essere l'ultimo a lasciarla.

Nella crisi però lo Stato sta tornando. Gli apparati della sanità pubblica sono oggi il fronte primario della resistenza al virus e la Cina, col proprio apparato pubblico egemone, si è resa protagonista quantomeno di uno dei modelli che si sono dimostrati in grado di combattere la pandemia che ha generato. Ma è soprattutto

1 Yuval Noah Harari, "The world after coronavirus", Financial Times, 20 marzo 2020.

guardando al futuro, agli assetti economici e sociali che verranno dopo la stagione della lotta prioritaria al contagio, che lo Stato pare riproporsi come l'unica alternativa per la gestione dei servizi di interesse generale nonché per una parte non irrilevante dell'economia. La parola "pubblicizzazione" è pronunciata con sempre maggior frequenza, accanto all'indicazione di misure, da parte dello Stato, di sostegno finanziario mediante erogazioni dirette a favore dei cittadini. Questo anche a prescindere dai colpi di mano che i governi illiberali stanno compiendo quasi ovunque per ridurre spazi di libertà col pretesto dell'emergenza.

Dunque, il segno profondo che la crisi del Covid-19 appare destinata a lasciare è quello di una presenza più rilevante ed estesa dello stato all'interno della società e della economia, conseguenza dell'intervento molto consistente che in questa fase le pubbliche amministrazioni stanno ponendo in essere.

Il protagonismo del Terzo settore: un'occasione da non perdere

Però un'analisi oggettiva di cosa sta avvenendo oggi nel nostro Paese, ci consegna un quadro almeno in parte diverso da quello oggetto della narrazione statalista. Infatti, lo Stato sta reagendo con ritardo e in modo spesso incerto, e la grande e diffusa azione di difesa e solidarietà sociale che è comunque in atto risulta sostenuta, al di là dell'ambito strettamente sanitario, soprattutto da una miriade di organizzazioni che stanno offrendo alle comunità la possibilità di continuare a godere – pur coi limiti imposti dal distanziamento – dei servizi sociali essenziali. Gran parte dell'impegno è dedicato a tenere aperti i molti servizi e attività gestiti in via ordinaria. Sono in gran parte servizi essenziali di assistenza, che non possono essere sospesi in nessun modo. Ma accanto ad essi vi è una esplosione di nuove azioni sociali: nuove iniziative volte ad alleviare, su molteplici fronti, le ulteriori criticità del momento.

È sotto gli occhi di tutti il contributo che queste organizzazioni stanno offrendo. Migliaia realtà sono in prima linea per fronteggiare l'emergenza sanitaria e sociale. Le scuole gestite dal Terzo settore si sono segnalate pressoché ovunque per la rapidità con la quale hanno trasferito la didattica sul digitale. Il mondo del volontariato e delle pratiche di prossimità, con la consueta capacità creativa sta costruendo microreti e azioni del territorio per evitare che le persone più fragili e provate si trovino isolate: dalla telemedicina, alla distribuzione di alimenti e medicine, sino al conforto on line di chi ha perso, senza nemmeno l'ultimo saluto, un congiunto. Le cooperative sociali stanno attrezzando strutture di accoglienza per persone in quarantena e quelle di inserimento lavorativo stanno riconvertendo la produzione per fornire camici e mascherine. Senza dimenticare l'azione della filantropia istituzionale che sta recuperando e allocando con rapidità ed efficacia risorse a supporto dell'emergenza sanitaria, ma anche dei molteplici altri bisogni che sono esplosi. Come sempre l'attenzione ai bisogni delle persone e la fantasia nel trovare forme di risposta sta superando l'immaginazione! E tutto grazie all'esercito delle organizzazioni del Terzo settore che era già in campo e che, in questi tempi, ha aumentato il proprio impegno e la propria azione e sta giocando una partita che potrà risultare decisiva per la tenuta del paese, ma anche per il proprio futuro.

Si tratta dunque di un momento in cui il Terzo settore sta confermando coi fatti di saper svolgere un ruolo peculiare all'interno del tessuto sociale ed economico del paese. Né lo Stato né le imprese private sono in grado di entrare con la medesima capacità di mobilitazione negli interstizi della società, recuperando e organizzando la capacità e le risorse diffuse di solidarietà. Ma soprattutto si sta sempre meglio evidenziando come si tratti di un universo di organizzazioni e imprese che nel proprio DNA hanno gli stessi cromosomi della Pubblica Amministrazione - quelli orientati all'interesse generale -, ma posseggono anche quelli del dinamismo, dell'intraprendenza e dell'inventiva che caratterizzano gli "*animal spirits*" dell'azione imprenditoriale privata.

> “ Da una crisi che restituirà un mondo profondamente trasformato possiamo uscire più consapevoli dei limiti del mercato e della possibilità che il Terzo settore rappresenti lo snodo su cui fondare la rinascita del Paese. ”

Il punto però è se questa esplosione di attivismo positivo riuscirà a segnare in profondità una trasformazione sociale, economica ed istituzionale o se invece, passata la fase emergenziale, l'ordine che andrà a ricrearsi conserverà solo labili tracce di ciò che il Terzo settore sta dimostrando di saper fare. Dobbiamo essere consapevoli che l'esito, in un senso o nell'altro, si sta già giocando e si giocherà sempre più su due i fronti. Uno è quello del sistema di relazioni dell'universo del Terzo settore con l'area pubblica e, in una certa misura, anche con le istituzioni del mercato. L'altro è quello interno, più legato alla definizione delle specificità, ma anche alle complementarietà ed alle connessioni tra le diverse componenti del Terzo settore.

Prospettive e proposte

Riguardo al sistema di relazioni con lo Stato, adottando lo schema di ragionamento di Harari, appare evidente che i provvedimenti che verranno adottati in questi tempi emergenziali risulteranno decisivi per disegnare il futuro. E se il futuro che immaginiamo dovrà vedere un riconoscimento e un ruolo più rilevante delle organizzazioni private che operano nell'interesse collettivo - superando il dualismo Stato/Mercato per approdare al tripolarismo Stato/Terzo Settore/Mercato - allora questa loro funzione deve già trovare un riconoscimento nella legislazione e nei provvedimenti emergenziali. Cosa che non pare avvenire. Il futuro sembra da giocare tutto sul rapporto diretto tra Pubblica Amministrazione e singoli cittadini o famiglie, senza tener conto che soprattutto le forme di autoorganizzazione della società stanno, in questo momento, come sopra ricordato, dando prova di una specifica capacità di intervento, a fianco del sistema sanitario pubblico, nel garantire le migliori condizioni di vita e la tenuta complessiva del sistema sociale. L'emergenza sanitaria sta generando infatti varie altre emergenze, prima fra tutte quella dell'accentuarsi delle disuguaglianze. Disuguaglianze economiche, ma anche educative, assistenziali, complessivamente di possibilità di condurre una “buona vita”. È su questi fronti che il Terzo settore va da subito investito di una funzione strategica di tenuta e ricostruzione, e bene ha fatto Carlo Borgomeo a lanciare la propria proposta di istituire un fondo di sostegno dedicato che permetta agli enti di superare la crisi[2]. Ma allo stesso modo va attribuito al Terzo settore un compito fondamentale in futuro nel mantenimento di livelli di vita dignitose alla popolazione e nella costruzione di un più evoluto sistema economico e sociale.

Non credo si tratti solamente di mettere denaro nelle tasche delle famiglie per aiutarle a superare l'emergenza. In parallelo è necessario immaginare quale sarà l'assetto economico e sociale che emergerà dall'inevitabile ridisegno determinato dai tempi della crisi. Dunque, bisogna decidere sin da ora se si vuole scommettere semplicemente sulla ripresa del sistema tradizionale delle imprese – grandi medie e piccole – alimentate dalla ripresa di un mercato privato grazie ai robusti sussidi concessi dallo Stato alle famiglie, o se accanto a ciò, si intenda investire su soggetti in grado, se sostenuti, di rigenerare su nuove basi ad un tempo il tessuto economico e quello sociale, gli ETS appunto.

Per perseguire un simile disegno, si tratta sì di aiutare le organizzazioni esistenti ad uscire dalla situazione critica, ma in parallelo esse vanno investite da subito della missione di ingaggiare tutte le forze valide, soprattutto quelle che rischiano di andare perse nell'area del non lavoro, affidando loro il compito di gestire una combinazione virtuosa tra sostegno economico e prestazioni a vantaggio della comunità. Gli ETS potranno così diventare i contenitori di uno scambio equo e soprattutto efficace tra reddito e produzione di beni pubblici, peraltro già sperimentato con successo in altre epoche, soprattutto dopo gli eventi bellici. Sostenendo l'attività che le organizzazioni potranno mettere in campo, i flussi monetari a favore delle famiglie, anziché arrivare come semplici sussidi, arriveranno come reddito da lavoro ottenuto per svolgere attività di interesse generale all'interno di organizzazioni senza scopo di lucro. Un meccanismo col quale gli ETS vantano una lunga tradizione ed hanno ampiamente dimostrato di saperci fare; basti pensare all'esperienza delle cooperative di inserimento lavorativo. Con evidenti ricadute, anche dal punto di vista della dignità individuale, di non poco conto.

Ciò che propongo è di organizzare un grande e diffuso Servizio Civile Nazionale, investendo il complesso degli ETS del compito di gestirlo. Un sistema semplice, ben diverso da quello complesso e macchinoso attualmente impiantato, e molto, molto più esteso. A tutti i giovani va offerta con questo strumento l'opportunità di svolgere, sino a 18 mesi, un'attività retribuita part time presso gli ETS. Analogamente, tutti coloro che riceveranno uno stabile sussidio, dovranno rendersi disponibili per fornire analoghe prestazioni, salvo specifiche esigenze familiari, finché non si determini per loro la possibilità di rientro nel mercato di lavoro ordinario. Il tutto all'interno di un grande piano di tutela e sviluppo socio-culturale-ambientale del territorio. Assistenza, cultura, beni ambientali ed artistici ed altro ancora. Basterà fare riferimento, senza aggiunte né modifiche, al portafoglio di attività previste all'art. 5 del Codice del Terzo settore. Il tutto realizzato in stretta connessione con le amministrazioni locali, come, su scala ridotta, è stato realizzato nel corso degli ultimi decenni dalla Provincia autonoma di Trento. Una buona parte dei sussidi previsti per i singoli cittadini dovranno quindi essere quindi destinati a sostenere le attività di interesse collettivo degli ETS, realizzate attraverso l'ingaggio di quegli stessi cittadini, che quindi riceveranno lo stesso flusso di risorse economiche, ma sotto forma di stipendi, anziché di sussidi. Collegato a un sistema del genere, potrà acquistare una diversa, meno assistenzialistica e più compiuta prospettiva anche l'insieme delle proposte avanzate dal Forum Disuguaglianze Diversità[3] insieme ad ASVIS[4].

L'elemento caratteristico di una simile ipotesi sta nel fatto che, nel destinare risorse pubbliche per il rilancio economico e sociale, si riesce a sostenere nel medesimo tempo le persone e le organizzazioni che operano al servizio del paese nel suo complesso. Un modo questo per dare, oltretutto, piena attuazione al principio di sussidiarietà previsto nella nostra Carta Costituzionale. Operazione oggi possibile dando piena e indiscussa applicazione all'art. 55 del Codice del Terzo Settore che, proprio in attuazione dell'art. 118, IV comma della Costituzione, ridisegna in chiave partecipata e collaborativa i rapporti tra Pubblica amministrazione e Terzo settore, in alternativa al paradigma concorrenziale che ha dominato fino ad oggi dimostrandosi del tutto inadeguato in riferimento sia alla qualità dei servizi che al consolidamento delle organizzazioni di offerta.

Evolversi all'interno e dall'interno

Ma questo disegno richiede un significativo cambio di marcia all'interno del mondo del Terzo Settore che, come sostenuto anche da Carlo Borzaga[5] e da Stefano Zamagni[6], deve saper smettere di giocare sulla difensiva per proiettarsi verso nuove prospettive, rivendicando provvedimenti legislativi volti a costruire il futuro più che a mantenere, tutelandolo, un passato in una certa misura obsoleto. È giusto in questa fase chiedere interventi di sostegno per sopravvivere, ma è indispensabile proiettarsi anche verso un domani diverso, costruito anche rivisitando quanto sino ad oggi si è fatto.

Un atteggiamento di questo genere è oggi fatto proprio anche dalla sempre più ampia area della filantropia istituzionale che è scesa, come tutti, immediatamente in prima linea sul fronte operativo, con una grande varietà di interventi molto ben documentata dal portale Italianonprofit[7], ma che sta anche cogliendo l'occasione anche per riflettere su se stessa, sino a mettere in discussione il proprio tradizionale *modus operandi*. La dichiarazione[8] lanciata Dafne - Donors and Foundations Networks in Europe e EFC – European Foundation Centre - con Assifero e già sottoscritta da più di cento fondazioni, va appunto nella direzione di superare forme tradizionali di intervento per sceglier nuove e più produttive modalità di azione. E la parola d'ordine "sostenere le organizzazioni prima che i progetti", che Carola Carazzone[9] da tempo sollecita per la filantropia, è un esempio di come si possa lavorare per una svolta collettiva, frutto della capacità di generare, a partire dalle riflessioni legate alle comprensibili preoccupazioni per il presente, proposte trasformative per il futuro.

La sfida che riguarda gli ETS è decisiva: le loro scelte ed il loro atteggiarsi, come singoli e, probabilmente ancor di più, con le varie organizzazioni di coordinamen-

3 "Emergenza Covid-19: Forum Disuguaglianze e Diversità e ASviS propongono al Governo misure integrative al reddito", 30 marzo 2020, sito Forum Disuguaglianze e Diversità.

4 Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile.

5 Carlo Borzaga, "L'importanza di preservare l'infrastruttura sociale del paese", Welforum.it, 24 marzo 2020.

6 Stefano Zamagni, "Coronavirus, che errore aver dimenticato il Terzo settore", Vita, 25 marzo 2020.

7 https://italianonprofit.it/aiuti-coronavirus/

8 European Philanthropy Statement on COVID-19: "We stand together in the spirit of European solidarity", sito www.efc.be

9 "Filantropia e Terzo settore: più che mai partner per risollevarsi", Gianfranco Marocchi intervista Carola Carazzone su Welforum.it, 31 marzo 2020.

to e rappresentanza. Sono convinto che la potranno vincere se sapranno, nella grande maggioranza, pensare al futuro riflettendo non solo sulle singole, specifiche esigenze, ma partecipando a disegnare una prospettiva comune, e in questo momento non solo difensiva, per tutta l'area del Terzo settore. E se, in ragione di ciò, sapranno evolvere verso una consapevole e matura, vicendevole collaborazione. Una forma di reciproca attenzione che porti le diverse realtà a vedersi l'un l'altra non come concorrenti, ma come componenti di una affiatata squadra, ben organizzata quanto a ruoli e schemi, in grado, proprio in ragione di ciò, di giocare la partita del bene comune, valorizzando al meglio le peculiarità di ciascuno. Una vera, nuova generatività, riferita non soltanto, e forse neanche tanto, al *cosa* si fa, ma riguardante piuttosto il sistema di relazioni che si è in grado di costruire tra organizzazioni dentro il tessuto sociale che si vuole sostenere, animare, trasformare. Un approccio sistemico, non lineare, alla complessità e rapidità delle sfide attuali. Si tratta di una nuova stagione da costruire tanto in ambito locale quanto a livello nazionale, senza dimenticare la proiezione europea, sapendo che fondamentali sono e saranno le strutture di coordinamento e rappresentanza. Grande è la loro responsabilità ed è auspicabile, non solo per il Terzo settore, ma per tutto il Paese, che sappiano dimostrarsi all'altezza del momento. E il momento richiede di farsi portavoce non solo di richieste di risorse, ma soprattutto di proposte progettuali legate al riconoscimento complessivo dell'universo del Terzo settore. È il momento di idee semplici e generali – sopra ho provato a lanciarne una, ma altre sono possibili – atte a consolidare, tra Stato e mercato un effettivo terzo polo. Non è tempo questo, se mai lo è stato, di iniziative o negoziazioni particolari per garantire a questo o a quel segmento del Terzo settore le condizioni per non dover cambiare, spesso perdendo forza nella negoziazione di proposte generali nei confronti dei diversi livelli della pubblica amministrazione o finendo comunque per rallentare l'evoluzione complessiva del contesto normativo e operativo.

Entro questa chiave di lettura va posto oggi un problema – tutt'altro che contingente, anche se può apparire tale - da risolvere. Gli ETS di cui stiamo parlando ancora non esistono. Questo perché, a distanza di quasi tre anni dalla legge che ne ha sancito la nascita, il parto in realtà non è ancora avvenuto. Manca infatti lo strumento – in Registro Unico – senza la cui iscrizione nessun soggetto giuridico può fregiarsi della nuova qualifica e continua nel frattempo a restare impantanato nelle varie, vecchie definizioni e categorie e nei diversi regimi giuridici, artificiosamente tenuti in vita in attesa della definitiva trasformazione. Il Registro Unico rappresenta, soprattutto in questo momento di emergenza, una priorità assoluta. Sono convinto che gli atti legislativi ancora necessari per la sua attivazione debbano essere fatti rientrare nei provvedimenti di urgenza, posto, tra l'altro, che la loro definizione in sede tecnica è già stata conclusa. E questo va chiesto a gran voce e con grande compattezza dal mondo del Terzo Settore. Altrimenti le diverse misure che verranno messe in campo e che rappresenteranno le basi dei futuri assetti, continueranno a non poter fare riferimento ad un fenomeno unitario e riconosciuto. Col risultato che il Terzo settore rischierà davvero di uscire ridimensionato dalla crisi.

Numero 1/2020

FOCUS
L'impresa sociale e la democrazia

ECHI

L'impresa sociale fa politica?

Gianfranco Marocchi
Impresa Sociale

L'impresa sociale fa politica? La domanda è semplice e diretta, la risposta un po' meno. E, subito dopo aver argomentato per il sì o per il no, nascono interrogativi ulteriori: è auspicabile che la faccia (o meno)? Se la fa, la sta facendo nel modo giusto? Proviamo a mettere ordine nei ragionamenti. Ci sono alcuni ottimi motivi per rispondere che sì, l'impresa sociale ha fatto nei decenni passati e continua a fare, oggi, politica nel senso più alto del termine: non certo di occupare fette di potere, ma di contribuire ad orientare la gestione della cosa pubblica in modo coerente con i propri valori solidaristici.

1 Sì, ha fatto e fa politica perché le sue pratiche hanno ispirato e continuano a ispirare il decisore pubblico e lo sollecitano a farsi carico di nuovi bisogni sociali e ad adottare nuove soluzioni. Chi era al Workshop sull'impresa sociale di Riva del Garda nel settembre 2019 forse ricorderà che questo fu uno degli argomenti discussi: il nostro welfare (in senso esteso) non sarebbe lo stesso senza l'impresa sociale. Non lo sarebbe a livello micro, perché una parte consistente dei servizi oggi diffusi e codificati sono stati "inventati" da imprese sociali. Non lo sarebbe a livello meso, perché – dall'*housing* sociale alle cooperative di comunità, dall'agricoltura sociale al "dopo di noi", solo per citare esempi recenti – normative nazionali e regionali, programmi di finanziamento pubblici e privati, contributi nazionali alla programmazione comunitaria, ecc. sono frutto di sperimentazioni che hanno visto le imprese sociali protagoniste. Non lo sarebbe a livello macro, se si pensa che il cambio di paradigma da segregazione a inclusione che sta accompagnando questo quarantennio di storia sociale apparirebbe impensabile senza l'azione delle cooperative sociali A (inclusione sociale) e B (inclusione lavorativa): un processo lungo e solo in parte compiuto, che ha visto l'apertura dei cancelli dei manicomi e delle carceri o la fine degli istituti per minori (ne parla, anche se dal punto di vista degli operatori pubblici, un libro recensito in questo numero, *Oltre il '68*[1]), ma che richiede ancora di essere attuato pienamente per altri cittadini (si pensi alle persone con disabilità o, per riferirci ad un dibattito recente, i migranti). L'impresa sociale fa politica perché la sensibilità di cui le imprese sociali si sono fatte interpreti e promotrici è entrata a far parte della cultura comune del nostro Paese; e fa politica perché in questi quarant'anni, molto spesso le politiche pubbliche – nelle diverse forme di atti normativi, documenti di indirizzo e programmazione, scelte allocative nei bilanci pubblici, ecc. – sono evidentemente frutto di esperienze nelle quali le imprese sociali – non da sole, ma generalmente insieme ad altri soggetti di terzo settore e a pubbliche amministrazioni lungimiranti – hanno avuto un ruolo determinante, talvolta incoraggiate dalle istituzioni, talvolta dovendo caparbiamente sostenere il proprio punto di vista nei confronti di una politica disattenta. Tali esperienze hanno contribuito a indirizzare verso i cittadini ai cui bisogni le cooperative sociali hanno cercato di rispondere (talvolta, in fase iniziale, in quasi totale autonomia), risorse pubbliche che altrimenti avrebbero preso altre direzioni; insomma, l'impresa sociale ha fatto e fa politica perché alcune scelte allocative del nostro welfare hanno preso forma, nel corso degli anni, grazie all'azione delle imprese sociali.

Forse non è azzardato neppure affermare che le imprese sociali, insieme agli altri soggetti di Terzo settore, abbiano contribuito a riscrivere la Costituzione: non è certamente una mera consequenzialità temporale quella che vede nel 2001 l'introduzione del principio di sussidiarietà all'art. 118 della Costituzione, un decennio dopo le due grandi leggi istitutive di forme specifiche di Terzo settore, la 381/1991 sulla cooperazione sociale e la 266/1991 sul volontariato; piuttosto è ragionevole pensare che la volontà di porre alla base del nostro ordinamento "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale" discenda dall'avere apprezzato come nei fatti soggetti della società civile agissero per "l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini". Insomma, l'impresa sociale, insieme alle altre forme del Terzo settore e in partenariato con i settori più innovativi della pubblica amministrazione fa politica perché con la propria (talvolta consapevole, talvolta istintiva) lungimiranza riesce a immaginare orizzonti di cambiamento possibile, portando il decisore pubblico più attento a trasporre in atti normativi e programmatori le innovazioni prodotte.

2 Sì, in alcune occasioni, oltre che con la propria prassi, ha fatto e fa politica conducendo battaglie nell'interesse generale. Il tema è interessante e attuale, anche perché vi sono alcuni casi recenti in cui azioni politiche di soggetti di Terzo settore, tra cui imprese sociali, hanno portato a evoluzioni significative delle politiche pubbliche. Il primo riguarda la scelta di investire nel contrasto della povertà educativa minorile e la conseguente istituzione di un apposito fondo gestito dall'impresa sociale "Con i bambini"; il secondo, ancor più rilevante, è l'introduzione nell'ordinamento italiano di una misura universalistica di sostegno alla povertà, impensabile senza l'azione dell'Alleanza contro la Povertà in Italia[2], ampia aggregazione di cui hanno fatto parte una pluralità di soggetti di Terzo settore (anche se oggettivamente con maggiore forza di trazione da parte del Terzo settore non imprenditoriale) oltre che organizzazioni sindacali e rappresentanze dei comuni. Quella dell'Alleanza contro la Povertà

1 Giovanni Garena, Luciano Tosco (2018), *Oltre il 68. Due educatori in viaggio nella provvisoria reale utopia, dalla segregazione alla integrazione sociale*, Libreriauniversitaria.it Editrice, recensione su Impresa Sociale, n. 1.2020.

2 http://www.redditoinclusione.it/

è per certi versi un'azione paradigmatica: viene individuato un tema di interesse generale, non riconducibile a interessi legittimi di uno specifico soggetto protagonista dell'azione; ci si dota di un supporto scientifico adeguato; si trova una linea unitaria sostenuta da tutti superando i particolarismi che talvolta affliggono il Terzo settore in vista di un obiettivo comune, limitato ma ben definito; si intraprende un'azione insieme culturale (per porre il tema sotto i riflettori e legittimarne la discussione) e di interlocuzione politica (con le diverse forze parlamentari, senza collateralismi). Il risultato è quello noto: la povertà passa in pochi anni da tema negletto e delegittimato ad essere l'oggetto di un investimento senza precedenti e senza uguali nella storia del welfare italiano, nonché un tema centrale per il dibattito politico. In ogni caso, se il successo di questa iniziativa è singolare, va considerato che il formarsi di alleanze o cartelli di soggetti di Terzo settore per sostenere una causa è abbastanza ricorrente, anche se generalmente molto meno incisivo per motivi che in altre sedi sarebbe interessante approfondire.

In generale, va comunque notato che l'apporto delle imprese sociali in questi contesti è generalmente più contenuto rispetto a quello del Terzo settore non imprenditoriale. Tra i promotori delle varie iniziative di questo genere vi è, qua e là, qualche cooperativa, ma la parte del leone la fanno associazionismo e volontariato. Perché ciò accade? Si tratta di una normale conseguenza del fatto che l'impresa sociale "fa politica" attraverso l'azione sociale diretta e non tramite campagne a sostegno di proposte culturali come invece fanno le organizzazioni di Terzo settore non imprenditoriali? È invece interpretabile come segno di una "deriva operativa" delle imprese sociali, concentrate su aspetti gestionali, ma disattente a temi generali?

3 Sì, spesso fa politica (con successo), per difendere interessi legittimi e posizionamento istituzionale. Vi sono poi i casi in cui le imprese sociali – generalmente tramite le proprie organizzazioni di rappresentanza – si mobilitano nei confronti del mondo politico per promuovere l'adozione di normative di riconoscimento e/o sostegno o (recentemente, più di frequente) per opporsi ad attacchi (come l'inasprimento del trattamento fiscale) o ancora per salvaguardare spazi di agibilità politica (ad esempio la partecipazione a sedi di confronto istituzionale). In questo vi è da evidenziare come l'impresa sociale (insieme ad altri soggetti di Terzo settore, ma in questo caso con una potenza non seconda ad alcuno) sia in grado di partecipare con efficacia e spesso con successo al processo di formazione della decisione politica, e abbia messo in mostra, sempre per mezzo delle proprie rappresentanze, una notevole capacità sia tecnica che di interlocuzione, malgrado gli stravolgimenti della geografia politica degli ultimi anni rendano oggettivamente difficile la costruzione di relazioni solide, indispensabili per gestire questo tipo di situazioni. Il malevolo potrebbe notare che tale capacità politica rappresenti un'azione di autotutela certo legittima, ma non diversa da qualsiasi azione di lobbying da parte di gruppi di interesse e pertanto non estranea a possibili particolarismi; a ciò si può comunque obiettare osservando che salvaguardare la capacità operativa di soggetti che perseguono interessi generali è comunque un passaggio indispensabile per consentire di dispiegare la forza innovativa che nel corso degli anni ha generato le innovazioni, anche politiche, esplicitate nel primo punto. Oltre alla dimensione relativa alla prevalenza di interessi generali o interessi particolari, ci si può inoltre chiedere sino a che punto tutelare le condizioni operative di un'impresa sociale sia un bene anche per la stessa impresa sociale, come nel caso dell'esclusione delle cooperative a mutualità prevalente dall'obbligo della rappresentanza degli stakeholder nel decreto sull'impresa sociale attuativo della riforma (112/2017).

4 Sì, spesso ha fatto e fa politica prestando alle istituzioni i propri dirigenti. Sono abbastanza numerosi i casi di dirigenti del Terzo settore (e tra questi, delle imprese sociali) che hanno avuto esperienze politiche locali o nazionali. Questo, da una parte, è vissuto dai protagonisti come un modo diverso per perseguire gli stessi interessi pubblici, dall'altra mette a frutto un capitale relazionale e di visibilità pubblica costruito nel corso degli anni. Si tratta di una forma di partecipazione alla politica dinamica, sulla quale sono state tentate analisi sociopolitiche (i dirigenti del Terzo settore presenti in formazioni della sinistra e del centro sinistra nelle ultime due tornate elettorali nazionali; esponenti non graduati del Terzo settore impegnati nel M5S. Sia come sia, gli esponenti del Terzo settore in politica sono veramente molti[3]). Come valutare tutto ciò, al di là dell'ovvia constatazione che le scelte personali sono insindacabili? Un modo positivo e lineare per dare ancora più rilievo ai valori del Terzo settore e dell'impresa sociale? Un frutto naturale della scelta di impegnarsi per la comunità? O, al contrario, un modo astuto per capitalizzare personalmente attraverso cariche pubbliche la visibilità ottenuta su altri fronti? Un tradimento della propria mission più autentica che risiede nello spronare le istituzioni e nel farsi portavoce indipendenti degli interessi degli ultimi? O un segno del progressivo indebolimento della capacità dei partiti di creare al proprio interno una classe dirigente all'altezza dei bisogni da affrontare? Anche in questo caso i punti di vista sono differenti.

È d'altra parte ormai abbastanza acclarato che l'impresa sociale, invece, non sia un canale efficace di mobilitazione elettorale. Vi sono numerosi casi di rispettabilissimi candidati provenienti da imprese sociali che nelle contese elettorali non hanno portato a casa nemmeno un numero di voti pari ai loro soci. Come valutare tutto ciò? Segno di un positivo clima nelle imprese sociali che rifuggono la prassi del "voto veicolato", mortale per la nostra democrazia? Inconsapevolezza o, peggio, prevalenza di piccole ripicche nel segreto dell'urna per incapacità di vedere l'identità generale di vedute con chi ha condiviso gli stessi valori?

5 L'impresa sociale fa politica perché è stata protagonista di un modo nuovo di concepire il sistema economico, da cui nessun soggetto, anche for profit, può oggi prescindere. Si tratta della tesi ben sostenuta, in questo numero di Impresa Sociale, da Gianluca Salvatori[4]: negli ultimi due decenni anche le imprese for profit hanno cercato con insistenza – per reale convinzione, per necessità di immagine, o altro – di attribuirsi caratteristiche proprie delle imprese sociali;

3 "Candidati del sociale: chi entra e chi no nel nuovo Parlamento", Vita, 7 marzo 2018.

se in altra sede può essere utile rimarcare la persistenza di fondamentali differenze tra impresa sociale e altre imprese, qui va sottolineato come l'enfasi circa la necessità di adottare politiche di "responsabilità sociale", di produrre un "impatto sociale positivo", di adottare misure di rispetto dell'ambiente e di coinvolgimento dei lavoratori e così via riflettono l'affermazione di una cultura che assegna all'impresa un ruolo radicalmente diverso da quello di assicurare il mero beneficio degli azionisti. E indubbiamente le imprese sociali nel nostro Paese, e più in generale l'affermarsi di un non profit produttivo e imprenditoriale è stato in grado di rappresentare un riferimento culturale da cui la generalità dei soggetti economici non può prescindere.

Dunque, riprendendo la domanda iniziale, vi sono alcune ottime ragioni per rispondere in modo positivo: l'impresa sociale fa politica. Ma accanto a queste argomentazioni, ve ne sono altre che al contrario mettono in luce le difficoltà delle imprese sociali a sviluppare, nel contesto attuale, un discorso politico compiuto.

6 No, oggi l'impresa sociale non riesce a fare politica perché fatica a dialogare con gli interlocutori sociali cui potrebbe rivolgersi. "È incredibile – diceva il presidente di una cooperativa B molto attenta agli aspetti valoriali e culturali – metà dei nostri soci svantaggiati vota Lega!" Sarà che, come aveva intuito Marx, il sottoproletariato è naturalmente conservatore, manipolabile e impaurito dagli "ancora più ultimi" (che ci sono sempre), sarà che le imprese sociali non veicolano, oltre che candidati (e questo è un bene), visioni politiche predefinite; ma forse non è solo questo. Forse, facendo eco ad una recente analisi di Marco Revelli su Vita[5], sarebbe necessario interrogarsi sulla capacità del Terzo settore di dialogare con le fasce più esposte al messaggio semplificatorio populista ("*Non necessariamente le fasce della povertà, ma quelle della deprivazione, tutti coloro che avvertono, a torto o a ragione, di essersi impoveriti non esclusivamente in termini di reddito, ma in termini di status sociale, di riconoscimento sociale e pubblico, in termini di attenzione da parte degli altri*") sui temi tipici del Terzo settore, ma divenuti ora punti centrali di un messaggio astioso e incattivito: dall'immigrazione alle periferie, dall'inclusione lavorativa alle varie marginalità. Insomma, un'impresa sociale più a suo agio nei dibattiti ovattati tra i "già convinti", che vocata a confrontarsi con paure e pregiudizi laddove essi nascono e prosperano.

7 No, oggi l'impresa sociale spesso non fa politica quando sceglie di essere poco presente nel dibattito culturale su temi centrali per la propria visione. Oltre a perdere gli interlocutori, vi sono casi in cui l'impresa sociale pare oggi in affanno sui contenuti: è rimasta afasica di fronte al montare della ferocia istituzionale sui migranti e agli attacchi ideologici verso le strutture che accolgono bambini, in difficoltà a esprimere una propria visione sociale e a proporre una visione di senso alternativa. In alcuni casi si trova in difficoltà a elaborare una narrazione che non si esaurisca nella mera riaffermazione di principi solidaristici, in altri appare forse spaventata di essere additata come interessata a "fare soldi" su migranti, disabili e anziani (ne parla in questi giorni Massimo Novarino nel Forum di Impresa Sociale[6]): meglio lavorare in silenzio fin che si può, tacere e attendere che passi questo difficile momento; meglio cercare il favore delle istituzioni, senza il quale non si riesce a ottenere nulla. Ma questa strategia è compatibile con la visione di una impresa sociale autentica? È frutto di lucidità e lungimiranza o al contrario di debolezza politica e di mancanza di un'idea chiara e del proprio ruolo sociale?

8 No, oggi almeno in alcuni casi non fa politica perché tralascia, nella prassi e come elemento costitutivo della propria identità, alcuni temi irrinunciabili, primi tra tutti quelli dell'equità e della giustizia sociale, per dirla con le parole di Luca Fazzi. Certo vi sono molte imprese sociali che danno traduzione imprenditoriale ad un solido senso di giustizia; ma in altre allo stesso tempo affiora una deriva culturale che, da una parte, confina i valori a generiche enunciazioni in occasioni pubbliche, dall'altra, si concentra su un nuovo verbo efficientista e un po' rampante. Ciò può avvenire attraverso due strade apparentemente opposte, ma che portano allo stesso esito: essendosi troppo concentrata sulla gestione dei servizi e vivendosi troppo spesso come mera esecutrice di politiche pubbliche, l'impresa sociale tende a delegare alle scelte allocative degli enti finanziatori la cura della giustizia sociale, limitandosi a svolgere in modo professionale gli interventi che l'ente pubblico richiede; o, al contrario, viene sedotta dalle sirene del mercato e delle finanza e sostituisce la "domanda pagante" ai diritti, la scelta di aree di mercato profittevoli alla lettura dei bisogni, cessando anche solo di interrogarsi sulla propria *mission*: diventa cioè un'impresa sociale dove prevale la dimensione produttiva su quella sociale, a servizio del ceto amedio pagante, ritenendo i bisogni di coloro che non possono acquistare sul mercato come estranei al proprio ambito di interesse. Quando ciò accade l'impresa sociale non fa politica, non interpreta il proprio ruolo in termini di costruzione di un mondo più equo, ma solo di collocazione competitiva ed efficiente entro spazi di mercato pubblico o privato.

In conclusione

Ciò detto, ritorniamo alla domanda di partenza. L'impresa sociale fa politica? Senza pretesa di completezza, si sono accennate riflessioni e circostanze – non discusse nel merito e senza l'onere di prendere posizione netta su pro e contro, quanto più con l'obiettivo di attirare l'attenzione su questioni fondamentali, in un contesto nazionale e internazionale dove a mancare pare siano soprattutto le idee – che possono portare a rispondere con segno diverso.

Il quadro restituisce una situazione complessa e, probabilmente, tra gli stessi imprenditori sociali vi sono orientamenti differenti sulla domanda a monte, circa il fatto che svolgere un ruolo politico sia un bene o meno.

4 Gianluca Salvatori (2020), "La dimensione politica dell'economia sociale", *Impresa Sociale*, n. 1.2020.

5 "Cosa insegna il populismo al Terzo settore", Marco Revelli, Vita, 23 dicembre 2019.

6 "Il Terzo settore e l'impresa sociale nella cultura politica del Paese, Massimo Novarino, *Forum di Impresa Sociale*, 15 aprile 2020.

Indubbiamente, nella fase in cui l'impresa sociale andava delineando il proprio originale modello, il tema della valenza politica del proprio agire è stato sviluppato enfatizzando gli aspetti operativi, a significare che la costruzione di una diversa società non era auspicata in proclami e dichiarazioni, ma si realizzava concretamente in una forma di impresa inedita capace di sperimentare al proprio interno i valori di solidarietà, integrazione ed uguaglianza. In questo contesto – e pur essendo la generazione di imprenditori sociali protagonisti di questa fase fortemente connotati in senso valoriale – l'indugiare eccessivo su aspetti politici poteva parere frutto di un'identità imprenditoriale spuria e confusa; insomma, la si "butta in politica" se non si sa veramente fare impresa, se non si sa costruire attraverso l'impresa un contesto sociale diverso o, peggio, se si confida, in fondo, nel fatto che le declamazioni politiche marchino il terreno per trovare nel collateralismo uno strumento per far fronte ad una evoluzione imprenditoriale incompleta. Certo ben si comprende, alla luce di queste riflessioni, la scelta di avere, in quella fase, riposto in cantina un bagaglio ingombrante come quel sovrappeso di politica che faceva potenzialmente parte del DNA della nascente impresa sociale; ma non è detto che in contesti mutati – come si diceva, non privi di rischi di isomorfismo di mercato o di deriva gestionale para pubblica – risulti così facile ritrovare il bagaglio a suo tempo archiviato e che comunque esso non risulti a questo punto un po' polveroso.

Insomma, oggi, in un contesto mutato, ci si riscopre alla ricerca di punti di riferimento e di compagni di strada, anche in questo caso con alcuni nodi da sciogliere: si pensa l'impresa sociale soprattutto o solo come "impresa tra le imprese", a combattere per il rilancio del Paese insieme alle altre rappresentanze del mondo produttivo (soprattutto quelle datoriali) o come Ente di Terzo settore tra gli Enti di Terzo settore, portatrice nel proprio specifico di una sensibilità imprenditoriale, ma del tutto affine a volontariato, associazionismo e fondazioni per valori e progetto di cambiamento sociale?

Le domande si rincorrono e di qui la scelta non scontata di questo numero, il primo di una nuova serie della rivista Impresa Sociale: in una fase in cui negli studi sull'impresa sociale prevalgono decisamente altri temi – legati alla finanza, agli aspetti aziendalistici, all'impatto sociale – dedicare un approfondimento alla relazione tra impresa sociale e politica. Farlo coinvolgendo anche studiosi di teoria politica, assai meno presenti rispetto ad economisti, giuristi, sociologi nell'interessarsi di imprese sociali, interrogandosi anche, come fanno Marco Guglielmo e Marco Libbi[7] in questo numero della rivista, sulla necessità di approfondire la lettura politico ideologica delle narrazioni sull'impresa sociale prevalente nel mondo scientifico. Questo percorso ci porta anche ad affrontare – lo fa Armando Vittoria[8] in uno degli articoli che seguono anche attraverso il confronto tra situazione italiana e britannica – la valenza politica che l'impresa sociale può assumere in una fase connotata da populismo e disintermediazione.

Farlo senza trattenersi dal ricercare i legami profondi dell'impresa sociale con il nostro sistema democratico. Perché è senz'altro giusto enfatizzare la profonda legittimazione costituzionale dei diversi soggetti della società civile che operano per l'interesse generale, tra cui l'impresa sociale, contenuta nell'art. 118, comma 4 della Costituzione; ma senza dimenticare, come ricorda Marco Revelli nella sua intervista su questo numero[9] di Impresa Sociale, che a monte vi sono richiami ancora più profondi che si annidano nei principi fondamentali della Costituzione: nell'articolo 2 ove la Repubblica "richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", nell'art. 3 che assegna alla Repubblica – non allo Stato, ma alla Repubblica, a tutti noi – l'impegnativo compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che… impediscono il pieno sviluppo della persona umana…", nell'art. 4 che vede nel lavoro, oltre che un diritto, l'adempimento al "dovere di svolgere… un'attività… che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Di qui si riparte e, come si può constatare, più ci si addentra nel tema, più i fili, invece di sciogliersi, si annodano. Segno che di questi temi vale la pena di parlare.

7 Marco Guglielmo, Marco Libbi (2020), "Capitalising Social - Socializing Capital? Le narrative accademiche sulla Social Entrepreneurship: un'analisi critica dei contenuti politico-ideologici", *Impresa Sociale*, n. 1.2020.

8 Armando Vittoria (2020), "Populismo e disintermediazione: qualche nodo critico e una modesta proposta sul contributo 'politico' dell'impresa sociale e del Terzo settore", *Impresa Sociale*, n. 1.2020.

9 "Il Terzo settore e la costruzione della democrazia", Intervista a Marco Revelli, *Impresa Sociale*, n. 1.2020.

SAGGI

Il Terzo settore e la costruzione della democrazia Intervista a Marco Revelli

Redazione

Marco Revelli, politologo e titolare delle cattedre di Scienza della politica, Sistemi Politici e Amministrativi Comparati e Teorie dell'Amministrazione e Politiche Pubbliche presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", è da anni un osservatore attento del Terzo settore e della sua evoluzione. Impresa Sociale lo ha intervistato con un obiettivo ambizioso: esplorare le relazioni tra Terzo settore e teoria politica. Sì, perché di Terzo settore, ormai da alcuni decenni, si discute a livello accademico tra sociologi, economisti e giuristi. Ma tra politologi no. Si tratta di un'assenza significativa, che ci invita però ad avviare una riflessione su un tema cruciale e forse in parte trascurato dallo stesso Terzo settore: qual è il ruolo del Terzo settore nella nostra democrazia? In che relazione si pone con gli altri attori rilevanti – in primo luogo i partiti politici – di un sistema democratico?

Professor Revelli, iniziamo proprio da qui, dallo scarso interesse di chi si occupa di teoria politica per il Terzo settore. Perché ciò avviene?

MR — Sicuramente è vero che chi si occupa di teoria politica fa fatica a sviluppare un pensiero compiuto sul Terzo settore. Non si tratta dell'unica disciplina che soffre di questa disattenzione, se si considera ad esempio che anche i gius-pubblicisti, pur con alcune rimarchevoli eccezioni, come la splendida sentenza della Corte costituzionale 185/2018 in cui si riconducono le attività del Terzo settore "all'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 della Costituzione, in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale", stentano a misurarsi con esso. Ma, ritornando alla questione posta, sì, è vero, la teoria politica cancella o rimuove il Terzo settore e bisogna pertanto interrogarsi sui motivi per cui ciò accade. Il cuore della questione può essere così riassunto: tale dimenticanza investe un ambito di azione collettiva volta a costruire i nessi della socialità e della solidarietà sociale, che è l'ambito che la riflessione politica del Novecento ha trascurato o forse, per meglio dire, esplicitamente espulso. Come affermava Alfredo Salsano, il Novecento si è strutturato sulla diade Stato / mercato o, per dirla in termini di teoria politica, socialismo / liberalismo o ancora socialcomunismo / liberalismo. Si è oscillato tra posizioni centrate sullo Stato (nella versione comunista, assorbente ogni altra dimensione) a quelle liberiste centrate sul mercato, a riflessioni circa la necessità o auspicabilità che questa strana accoppiata si trovasse a collaborare. Lo Stato e il mercato competevano, nel pensiero politico del Novecento nel quale ci siamo formati, come soggetti regolatori in grado di strutturare le relazioni tra gli uomini, di assegnare valori, di presiedere ai criteri di distribuzione delle risorse; erano rappresentativi di due diversi principi ordinatori, lo Stato fondato sul principio di autorità, il mercato sull'interesse.

Stato e mercato, quindi come una diade apparentemente inconciliabile, che però, nel corso storico, ha invece trovato molteplici punti di incontro.

MR — Sì, perché in realtà Stato e mercato hanno dovuto via via definire un equilibrio dinamico. Ciò che di fatto si è realizzato è un "capitalismo sociale di mercato" che da una parte riconosceva l'efficienza del mercato nel produrre valore, dall'altra affidava allo Stato il compito di redistribuirne una parte. Le politiche keynesiane che hanno dato forma alle strategie per uscire dalla crisi economica del 1929 hanno rappresentato una applicazione nitida di questo orientamento. Il mercato da solo produce squilibri, mentre la combinazione di Stato e mercato tra loro interagenti ha rappresentato in certe fasi una miscela vincente: il surplus redistribuito produce domanda, che a sua volta alimenta il capitale. È un meccanismo virtuoso di questa strana coppia apparentemente nemica, ma invece alleata (o, da altri punti di vista, complice).

In questo modello concettuale emerge però un'assenza macroscopica, quella appunto di soggetti sociali non riconducibili né allo Stato né al mercato e tuttavia presenti. Come mai le diverse scienze umane da una parte e la politica dall'altra hanno tardato tanto ad occuparsene?

MR — Per completezza va segnalato che esistono voci, minoritarie e discordi, che invece hanno tracciato degli schemi di lettura diversi. Karl Polanyi, per esempio, un grande studioso difficilmente classificabile nelle discipline accademiche – storico, sociologo, economista, forse tutte queste cose insieme o nessuna di esse – già negli anni nella sua opera più nota – *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, del 1944 – individuava quattro forme di integrazione dell'economia nella società, ciascuna rispondente ad uno specifico principio ordinatore: certamente la redistribuzione, governata dallo Stato secondo il principio di Autorità, e lo scambio di mercato guidato dall'Utilità, ma anche la reciprocità attraverso il Dono e l'economia domestica fondata sul legame di parentela. L'aspetto qui rilevante è che il circuito della reciprocità, secondo Polanyi, è decisivo nelle società per la sua capacità di costruire legami. Mentre il circuito della redistribuzione o del mercato si esauriscono con l'atto di allocazione o scambio delle risorse, il "dono" è parte di una catena in cui il ricevere impegna chi riceve a dare a sua volta, sia pur in un momento diverso, costruendo così legami sociali. Non è collegato ad un potere di comando come la redistribuzione, non si esaurisce nell'atto dello scambio tra

bene e denaro come nel mercato. Al contrario, il dono è un atto nei fatti non totalmente gratuito, ma implica un tacito impegno del ricevente a compiere in un tempo imprecisato successivo un atto simmetrico di riconoscimento del donatore; è uno scambio dilazionato, che crea quel legame tra donatore e ricevente che Marcel Mauss aveva ben illustrato nel suo *Saggio sul dono* nel 1924.

Certamente vi sono stati anticipatori visionari, non a caso ignorati dall'accademia fino a tempi recenti, ma è innegabile che questa corrente di pensiero sia rimasta, quasi sinora, periferica. Perché? E per quale motivo ad un certo punto le cose sono cambiate?

MR — La diade Stato / mercato, con la sua opposizione e le sue alleanze, durante gran parte del Novecento ha oscurato la riflessione sulla reciprocità. Tutto ciò ha funzionato sino a che il mercato ha creato ricchezza in modo costante e crescente, tra il 1945 e il 1973, durante i "30 gloriosi", gli anni di sviluppo economico apparentemente inarrestabile. Il mercato creava ricchezza crescente che veniva in parte investita per creare nuovo sviluppo, in parte redistribuita alimentando il circuito dei consumi in una spirale virtuosa. Il mercato finanziava lo Stato; lo Stato garantiva la redistribuzione, assicurando così la coesione e le condizioni per lo sviluppo; la società rimaneva in equilibrio. Ma nel corso degli anni Settanta e Ottanta la situazione è cambiata. Il mercato ha iniziato a divorare coesione in nome di un principio individualistico radicale. Possiamo ergere a simbolo di quella fase l'affermazione di Margaret Thatcher "... la società non esiste. Esistono gli individui, gli uomini e le donne, ed esistono le famiglie... e le persone devono guardare per prime a sé stesse (1987)". Insomma, la coesione ha cessato di essere un principio non riconosciuto e non riconoscibile e l'individualismo competitivo e predatorio è diventata una regola del vivere sociale.

Accanto alla crisi economica che inceppa la leva redistributiva, accanto ad una cultura individualista, quelli sono anche gli anni in cui si muta in modo radicale il modello di organizzazione della produzione.

MR — Anche questo elemento ha una un'indubbia rilevanza. Entra in crisi il fordismo, gigantesca macchina che produceva ricchezza privata, ma che implicava forme di coesione: concentrava infatti masse di uomini in spazi produttivi, con il risultato di creare un rapporto tra loro e non a caso la storia del Novecento ha visto l'organizzazione delle masse operaie in sindacati, che rappresentavano una forma di comunità, trovando anche soggetti politici in grado di rappresentarli. Questo entra in crisi negli anni Ottanta, quando viene scalfito da stili organizzativi diversi: il toyotismo sperimentato e teorizzato da Taiichi Ohno, lo sviluppo dei distretti industriali in Italia, le pratiche di *downsizing* delle aziende, la scelta di esternalizzare in modo consistente elementi della produzione prima gestiti all'interno, l'enfasi culturale sulla microimprenditorialità e sull'essere "imprenditori di se stessi"; insomma, tutti elementi che decompongono il modello produttivo fordista precedente che, con tutti i suoi limiti, aveva come prodotto naturale quello di creare forme comunitarie nella classe lavoratrice. In altre parole, si va incontro ad un'evoluzione dell'organizzazione produttiva che porta ad un sistema in cui l'obiettivo non è più quello di costruire spazi di "ordine", ma gestire il disordine tra flussi imprevedibili e mutevoli.

Qual è a suo parere l'esito di queste trasformazioni sociali? Distrugge i legami? Oppure esiste una correlazione con il fatto che, proprio in quegli anni, si assiste all'affermazione del Terzo settore?

MR — È senza dubbio un periodo di sgretolamento di coesione sociale: le organizzazioni produttive che si adeguano a convivere con il disordine, la distruzione dei legami sociali operata dalla logica di mercato, la teorizzazione dell'insostenibilità del welfare, i mercati transnazionali creati dalla globalizzazione, la preminenza dell'economia finanziaria che sorpassa l'economia di produzione. Tutti questi sono fattori distruttivi dei legami sociali, che si verificano in un contesto in cui lo Stato non ha più risorse per svolgere il proprio ruolo redistributivo in modo adeguato alle necessità generate dalle evoluzioni economiche sopra richiamate. Sono anche gli anni della crescita della diseguaglianza e della nascita dei *working poor*, fenomeno poco presente nell'era fordista, quando chi lavorava non era ricco ma, di solito, non era neppure povero, non scendeva sotto ad una certa soglia; dagli anni Novanta, invece, si diffondono le persone che sono povere nonostante lavorino, figure destinate a crescere nel periodo successivo. Certo, a fronte del venir meno dei modelli sociali preesistenti, questi sono gli anni in cui nasce e si sviluppa il Terzo settore.

E di fronte a ciò, alla costituzione e alla crescita di organizzazioni di volontariato, associazioni, cooperative sociali etc., come reagiscono gli studiosi, cresciuti all'ombra della "strana coppia" Stato / mercato?

MR — Ci sono reazioni diverse. Gli economisti, che sino a quel momento avevano guardato al Terzo settore con sufficienza, devono ricredersi, anche se ancora oggi – che il Terzo settore conta più lavoratori che il settore metalmeccanico – molti continuano a ritenere che si tratti di un fenomeno residuale. Accanto agli economisti, anche i sociologi e i giuristi hanno dato rilievo a questo tema. I politologi rimangono invece nella grande maggioranza con i piedi nel Novecento e considerano il Terzo settore un fenomeno prepolitico.

L'impressione è che manchino gli strumenti concettuali per inserire il Terzo settore dentro un discorso compiuto sulla democrazia. Gli economisti – a partire dagli studiosi anglosassoni degli anni Ottanta – iniziarono a pubblicare contributi sulle fondamenta economiche delle "non profit organisations", in ambito giuridico si è sviluppata una riflessione rilevante a partire dal principio di sussidiarietà, i sociologi hanno colto la novità di questi soggetti "terzi" rispetto a Stato e mercato. Ma nel pensiero politico, pare che ancora oggi si fatichi a cogliere il ruolo del Terzo settore nell'ambito delle nostre democrazie.

MR — E invece un Terzo settore che svolga in modo autentico il proprio compito è un elemento fondamentale per un sistema democratico. Norberto Bobbio ne *Il futuro della de-*

mocrazia evidenzia, da una parte, una definizione procedurale minima di democrazia, un insieme di regole che garantiscono l'esistenza di un sistema democratico – l'accessibilità di tutti i cittadini al suffragio, la presenza di votazioni in base al principio di maggioranza in cui ogni voto vale come l'altro e il pluralismo e tutela dei diritti civili e politici – dall'altra, alcune precondizioni sostanziali. La prima è l'esistenza di una società di "pari"; ciò non significa che non possano esservi differenze di ricchezza o di posizione sociale, ma che i membri del corpo sociale si riconoscano l'un l'altro come titolari delle stesse prerogative a vivere una vita decente e dignitosa (e dunque dove nessuno deve essere così tanto ricco da potersi comprare i voti degli altri o così povero da dover vendere il proprio voto). La seconda precondizione è che tutti possano partecipare all'elettorato passivo o attivo, senza essere soggetti a pressioni. La terza è la garanzia dei diritti degli individui e dei gruppi. Queste precondizioni sono connesse alla necessità di dare attuazione effettiva agli articoli 2 e 3 della Costituzione. Il Terzo settore opera appunto sulla prima di queste tre precondizioni, essendo un elemento indispensabile per garantire la solidità dei legami sociali – il fatto che il sistema complessivamente non si smembri, insomma – l'effettiva sussistenza della pari dignità tra cittadini e del riconoscimento reciproco.

Un aspetto interessante dell'argomentazione che propone è che spesso si rinviene un fondamento della legittimazione del Terzo settore nell'art. 118 comma 4 della Costituzione che enuncia il principio di sussidiarietà, mentre il suo discorso lo ricollega direttamente ai principi fondamentali della nostra Carta.

MR — E la cosa ulteriormente significativa è che l'ultima parte dell'articolo 2 della Costituzione ("La Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale") è una delle poche affermazioni nei principi fondamentali (l'altra, per alcuni versi simile, è introdotta dall'art. 4 che prevede per il cittadino il "dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società") in cui il cittadino figura come soggetto di doveri e non solo, come avviene negli altri articoli, di diritti e di garanzie. Insomma, la Costituzione, nell'individuare un dovere inderogabile alla solidarietà, costituisce un riferimento autorevolissimo all'opera di cittadini che si aggregano appunto per assicurare la dignità di ciascun individuo. Il Terzo settore, che ha in questo la sua vocazione originaria, risulta quindi soggetto di rilievo costituzionale, elemento centrale nel garantire l'operatività dei principi costituzionali nella quotidianità delle persone.

A fronte di questa alta investitura, qual è a suo avviso la realtà dei fatti? Possiamo dire che il Terzo settore sia effettivamente riconosciuto in questo ruolo di rilievo Costituzionale?

MR — Certamente il Terzo settore è riuscito a farsi strada a fronte della crisi di Stato e mercato, ma ciò non lo mette al riparo dal tentativo di incursioni agito da entrambi i soggetti egemoni del Novecento. Incursioni dello Stato e della politica, per asservirlo o incorporarlo come surrogato subalterno delle proprie funzioni di cui è incapace, oppure per cercare una legittimazione rispetto al proprio operato; o ancora, con tentativi di scaricare le inadeguatezze delle istituzioni sul Terzo settore, chiedendo di assicurare beni e servizi di rilevanza pubblica con risorse inadeguata, come nel caso di affidamenti basati sul ribasso dei costi. Questo rischia di imprimere al Terzo settore un'evoluzione che, al di là degli altri effetti negativi su lavoratori e utenti, lo rende incapace di investire su formazione, progettazione, sviluppo di operatori che si percepiscono come subalterni rispetto all'ente finanziatore. Dall'altra parte il mercato ha cercato di mercatizzare il Terzo settore, di considerarlo un ramo nobile, ma che deve rientrare nelle stesse regole di funzionamento dell'impresa privata. Si sono moltiplicati gli stimoli in questo senso anche a fronte di una difficoltà nel proporre, con la forza necessaria, una contro-teoria capace di opporsi ai teorici di mercato che cercano di colonizzare il Terzo settore.

È vero che viviamo entro spinte contrastanti come quelle che richiamava prima. E talvolta il Terzo settore pare ignorato nella sua funzione di rilievo costituzionale (come prima lei stesso ha ricordato); talvolta pare caricato di compiti forse eccessivi, quale il supplire alla carenza delle forze politiche tradizionalmente più attente al tema della dignità delle persone – per richiamare il tema da lei introdotto – nella capacità di sviluppare una narrazione alternativa a quella che porta alla disgregazione sociale. Insomma, forse talvolta si eccede nel richiedere al Terzo settore di svolgere un ruolo che sarebbe di altri attori, in primo luogo dei partiti?

MR — Questa situazione è originata anche dal fatto che, chi oggi volesse posizionare una proposta politica nel campo della costruzione e ricostruzione della dignità di ogni cittadino, vede intorno a sé uno spazio estremamente stretto, mentre il Terzo settore ha dalla sua parte il fatto di svolgere effettivamente in prima persona delle pratiche sociali in questo senso. Nella triade Stato istituzione / società politica (partiti) / società civile, abbiamo i partiti in pesante crisi (in particolare il partito di massa, plasmato sul modello fordista, è superato a vantaggio di nuovi modelli organizzativi fondati su capacità di reazione a stimoli, dinamica, ecc.) e spesso inefficaci a lavorare sulla creazione della democrazia. Ecco, in questo scenario il Terzo settore è effettivamente molto più in grado di cogliere i segnali e linguaggi della sofferenza sociale, mentre il partito non è più in grado di farsi protagonista – per dirla con Aldo Bonomi – della costruzione di una comunità di cura. Questo non significa che il Terzo settore debba assorbire i compiti dei partiti, ma che deve essere considerato, dalle forze politiche che vogliono sviluppare un discorso coerente sulla dignità delle persone, un riferimento per costruire linguaggio, categorie di pensiero e letture della società adeguate.

Questo, rispetto ai contenuti. E rispetto invece al modo in cui si fa politica, sempre più caratterizzato da inciviltà e degrado? Il Terzo settore ha qualcosa da offrire?

MR — Purtroppo, per i motivi sopra richiamati, oggi sono premiate forze politiche che entrano a gamba tesa nelle piaghe aperte della nostra società per massimizzare il consenso; e, così facendo, invece di prendersi cura di queste ferite le infettano ulteriormente, iniettando nella società istinti belluini e

la tendenza a farsi da sé giustizia sommaria. Sarebbe opportuno che un soggetto politico che volesse riqualificarsi rispetto alle cattive pratiche del passato sviluppasse, anche grazie al Terzo settore, una vera capacità di ascolto – cosa diversa dalla *captazio benevolentiae* – e re-imparasse i punti fondamentali dei linguaggi sociali. Devo anche dire che, a mio avviso, la possibilità che effettivamente la politica sviluppi la capacità di mettersi in ascolto è scarsa, a meno che non emerga una nuova classe politica radicalmente diversa da quella attuale.

Un'ultima perplessità. In questa intervista abbiamo utilizzato il termine "Terzo settore" come se questo insieme di organizzazioni eterogenee per dimensione, modalità operativa e valori-principi che le ispirano, fossero un insieme unico. Se consideriamo l'effettiva articolazione del Terzo settore, quanto abbiamo detto rimane valido?

MR — È sicuramente vero che il Terzo settore contiene soggetti con culture politiche diversissime nelle loro varie articolazioni, oltre che forme organizzative tra loro differenti. Ma penso che sia possibile individuare una trasversalità a partire da una linea di demarcazione costruita sulla coscienza di muoversi intorno ad una definizione minima condivisa di comunità: una coscienza comune tra chi condivide l'urgenza della ricostruzione di legame sociale attraverso un impegno personale, sia esso volontario o agito in forma imprenditoriale (penso alla forma dell'impresa sociale); una coscienza che si basa sulla condivisione di un'etica collettiva e non individuale; una motivazione fondamentale di tipo relazionale – cosa che ovviamente non impedisce di attendere la giusta remunerazione per il proprio lavoro; la non discriminazione delle persone. Fissate queste linee di demarcazione minime e riaffermata la propria alterità tanto rispetto allo Stato quanto al mercato, il Terzo settore può effettivamente essere un soggetto centrale nella costruzione dei prerequisiti della democrazia.

Libri citati nell'intervista e ulteriori approfondimenti

Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino.

Bonomi A. (2016), *Il difficile sincretismo tra comunità di cura e comunità operosa. Profit, non profit*, ASMEPA Edizioni, Bologna.

Bonomi A., Pugliese F. (2018), *Tessiture sociali. La comunità, l'impresa, il mutualismo, la solidarietà*, Egea, Milano.

Mauss M. (1924), *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, prima edizione originale, Einaudi, Torino.

Polanyi K. (1944), *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, prima edizione originale, Einaudi, Torino.

Revelli M. (1998), *La sinistra sociale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Revelli M. (2001), *Oltre il Novecento*, Einaudi, Torino.

Salsano A. (2008), *Il dono nel mondo dell'utile*, Bollati Boringhieri, Torino.

Zamagni S. (2007), *L'economia del bene comune*, Città Nuova, Roma.

Zamagni S. (1998), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna.

Zamagni S. (a cura di) (1997), *Economia democrazia, istituzioni in una società in trasformazione*, Il Mulino, Bologna.

SAGGI

Populismo e disintermediazione: qualche nodo critico e una modesta proposta sul contributo 'politico' dell'impresa sociale e del Terzo settore

Armando Vittoria
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Abstract

La spinta alla disintermediazione provocata dall'onda populista in Europa sta colpendo non solo la democrazia politica ma anche il patto sociale che tradizionalmente la sorregge. È un intero meccanismo di rappresentanza dei bisogni collettivi ad essere in discussione, e con esso tutti i corpi sociali intermedi. Ciò interroga sull'impatto che il populismo sta avendo sul campo dell'autonomia sociale organizzata, inclusa l'impresa sociale.

La principale sfida che il populismo propone al Terzo settore, anche in Italia, è dunque forse quella di un ripensamento complessivo del suo rapporto con lo spazio politico, tradizionalmente complesso. Quali sono le ragioni di questo complesso rapporto? Esistono, guardando ad altri contesti europei, modelli differenti di relazione tra questi due mondi, e se sì a quali è possibile guardare per aprire, in Italia, una nuova stagione dei rapporti anche tra impresa sociale e politica? L'articolo si propone di analizzare la questione sia sul lato della teoria politica, sia avanzando una proposta sul rapporto tra politica e privato sociale in Italia che, recuperando il grande potenziale insito nella tradizione del mutualismo e della reciprocità, punti ad un modello di cooperazione rafforzata tra i due mondi.

DOI: 10.7425/IS.2020.01.0

Introduzione

Per molte democrazie europee lo *zeitgeist* populista (Mudde, 2004) in fondo rappresenta null'altro che il colpo di coda una lunga crisi iniziata dopo il 1973: il definitivo eclissarsi di un modello che aveva garantito crescita, partecipazione e coesione sociale (Dahrendorf, 2001). Ed è la stessa agenda politica dei partiti *far-right* sui temi sociali ad evidenziare come il vero obiettivo del populismo non sia solo la democrazia in sé (Müller, 2017), ma anche il patto sociale che tradizionalmente lo sorregge (Gidron e Hall, 2017; Fenger, 2018).

Come si è notato, è ormai la stessa definizione di populismo a generare «confusione e frustrazione» (Mudde e Kaltwasser, 2017: 1), sebbene si possa di questo dare una definizione come di ideologia 'sottile' (Mudde, 2004: 543) la cui ambizione è restituire la sovranità dall'establishment al buon popolo - di cui retoricamente i populisti si definiscono rappresentanti *pars pro-toto* – rifiutando le basi moderne e rappresentative della democrazia (Müller, 2017). In questo senso, tutti i partiti contemporaneamente anti-establishment, etno-nazionalisti, anti-immigrazione e anti-austerità possono considerarsi populisti (Gidron e Hall, 2017: 61).

È ormai evidente come sia la natura rappresentativa del sistema – partecipativa, inclusiva, redistributiva – a costituire il vero obiettivo del populismo, che in questo senso rappresenta null'altro che il tornante di chiusura del lungo ciclo neoliberale (Harvey, 2005). Ciò che in effetti appare in discussione è un meccanismo di rappresentanza dei bisogni collettivi, a cui il messaggio populista oppone la propria retorica della 'disintermediazione' che individua in tutti i corpi intermedi, non solo quelli politici, la fonte di ogni malessere diffuso; un messaggio seducente, soprattutto per gli elettorati impauriti che affiorano dalla società dell'individualismo di massa (Van Dijck et al., 2018). Tutto questo inevitabilmente interroga, anche, sull'impatto che questa stagione sta avendo sul campo dell'autonomia sociale organizzata, inclusa l'impresa sociale.

In questo senso, il caso italiano è molto significativo. Da un lato, perché il paese ha indubbiamente rappresentato, negli ultimi decenni, un'avanguardia per molte delle innovazioni e/o patologie della politica: dalla personalizzazione, al populismo digitale, fino al sovranismo. Da un altro, perché l'Italia è tra i sistemi europei quello in cui la crisi dell'intermediazione politica si sta manifestando attraverso trasformazioni radicali del sistema politico e un collasso dei partiti tradizionali (Vassallo e Valbruzzi, 2018). Da ultimo, perché pur vantando il paese una originale e larga presenza del solidarismo organizzato (mutualismo, cooperazione, volontariato, impresa sociale), che proprio nell'ultimo trentennio ha molto contribuito a contenere gli effetti del welfare *rentrenchement* in una logica di sussidiarietà (Vittoria, 2014), questa realtà tuttavia stenta ancora ad esprimere un rapporto significativo con lo spazio rappresentativo anche per il basso livello di istituzionalizzazione delle relazioni tra agenzie di rappresentanza politica e sociale in Italia.

E tuttavia, oggi più che mai il tema per l'impresa sociale come per tutte le agenzie del privato sociale (AGPS) è quello del contributo che una rete e soprattutto una agenda sociale possono dare per contrastare la disintermediazione. Questa è forse la principale sfida politica che il populismo propone al Terzo settore anche in Italia, la quale forse richiede un

ripensamento complessivo del suo rapporto con lo spazio politico. Un rapporto tradizionalmente difficile che potrebbe oggi trasformarsi, *e malo bonum,* da limite in un'opportunità, a condizione però che le storiche riserve privatistiche (del Terzo settore) e i consueti eccessi di egemonia (dei partiti) lascino spazio ad una logica di maggiore cooperazione.

Si tratta di una sfida prima di tutto politico-culturale[1], che solleva però alcuni interrogativi di tipo teorico, politologico in particolare. Quali sono oggi – e quali sono stati alle origini e poi nel vecchio schema fordista – le ragioni di questo complesso rapporto? Quanto vi hanno influito la cultura del pubblico e dell'autonomia nutrita dal privato sociale? E quanto, all'opposto, ha invece pesato il pregiudizio dei partiti sulla natura 'prepolitica' delle AGPS? Esistono, in altri contesti europei, modelli differenti di relazione tra questi due mondi, e se sì a quali è possibile guardare per aprire, in Italia, una nuova stagione dei rapporti anche tra impresa sociale e politica?

Il presente contributo si propone di analizzare la questione sia sul lato della teoria politica, sia avanzando una modesta proposta sul rapporto tra politica e privato sociale in Italia.

Nel secondo paragrafo vengono isolate e argomentate le principali dimensioni o 'fratture' culturali che hanno tradizionalmente concorso a definire gli attuali profili del rapporto tra le AGPS e i partiti. Il frame, che muove dalle teorie sull'istituzionalizzazione politica, prende in considerazione due diverse e opposte esperienze (Italia e Gran Bretagna) considerando l'influenza esercitata dalle variabili di contesto, quali la specifica cultura del pubblico, dell'autonomia e dell'interesse generale. Si tratta di due casi che non esauriscono le esperienze in tale senso, ma appaiono paradigmatici nel confronto. Nel terzo paragrafo, invece, si introduce una matrice dei rapporti tra AGPS e spazio della rappresentanza politica da cui emergono quattro diversi tipi di relazione, anche per potenziale supporto allo spazio rappresentativo (Rosanvallon, 2012).

Il paragrafo conclusivo, infine, contestualizza l'esperienza italiana nella transizione dalla stagione fordista a quella attuale. Alla fine del paragrafo, è introdotta una proposta di nuova relazione tra AGPS e politica basata sul confederalismo organizzativo e sul mutualismo politico. L'obiettivo è quello di raccogliere le sfide della disarticolazione (come crisi del tessuto prepolitico democratico) e della disintermediazione (come crisi di rappresentatività/legittimità del sistema democratico) immaginando una diversa declinazione dei principi di autonomia, privatismo sociale e interesse generale nei rapporti tra AGPS e spazio rappresentativo. Ed è proprio a questa sfida che la proposta della cooperazione e della coalizione sociale intende rispondere, raccogliendo, nel caso italiano, l'essenza di una larga e plurale cultura di auto-organizzazione, mutualismo e reciprocità forse mai valorizzata adeguatamente nello spazio rappresentativo.

Due modelli di relazione tra Terzo settore e politica: Italia e Gran Bretagna

Discutendo l'ipotesi di una teoria politica dell'impresa cooperativa, Stefano Zan notava come alcuni aspetti ne avessero tradizionalmente frenato l'emergere; tra questi, certamente, il «pregiudizio teleologico» nutrito dalla politica verso l'impresa cooperativa (Zan, 2014: 28-31), la quale data la sua natura associativa degli interessi particolari non sarebbe naturalmente portata ad agire, diversamente dai partiti, nell'area di rappresentanza dell'interesse generale.

Questo tipo di critica, seppur in forma diversa, può essere scalata anche nel rapporto tra agenzie del privato sociale (AGPS) e politica in Italia, perché innegabilmente incrocia due criticità che storicamente hanno inciso su questo rapporto. La prima, come ricorda Marco Revelli, è rappresentata dal pregiudizio che i soggetti della politica rappresentativa hanno spesso nutrito sul carattere prepolitico delle AGPS, del Terzo settore in generale[2]. La seconda nasce dalla forte spinta autonomistica e privatistico sociale che da sempre caratterizza tutti i 'ceppi' del solidarismo organizzato in Italia, e che ne ha influenzato sia la cultura del pubblico, sia quella della rappresentanza.

Entrambe questi aspetti trovano indubbiamente delle traiettorie di conferma nel lungo processo di modernizzazione che, dall'affermazione della politica di massa alla fine della stagione fordista, coinvolge il sistema politico italiano. Come per altre grandi nazioni industriali, il primo 'stampo' a questi rapporti viene infatti impresso dalla modernizzazione industriale (prima) e dallo sviluppo democratico (poi), tracciando quelle fratture (*cleavages*) nel sistema politico (Lipset e Rokkan, 1967; Rokkan, 1988) che ancora oggi possono in parte spiegare sia il modo in cui i partiti e le AGPS si relazionano tra loro, sia il modo in cui queste ultime – oggi anche l'impresa sociale – si collocano rispetto alla politica in generale.

E tuttavia, nei singoli sistemi nazionali l'istituzionalizzazione della politica di massa – si pensi ai rapporti Stato-mercato e Stato-società – produce un particolare tipo di relazione spiegabile solo alla luce delle specificità interne (Pasquino, 2003: 875). Le esperienze della Gran Bretagna e dell'Italia risultano, ad esempio, indicative di due paradigmi di relazione assai diversi. In entrambe i casi si può affermare che sia stato per prima la società organizzata – la cooperazione, il mutualismo – ad esprimere una prassi e una critica dell'industrializzazione e dei suoi effetti sociali, sperimentando quelle forme associative a cui i principali partiti sociali di massa avrebbero guardato per organizzare la propria presenza nella società e nelle istituzioni rappresentative. Ma il diverso tipo di sviluppo politico ha poi generato due differenti modelli di relazione tra solidarismo organizzato e politica rappresentativa, come anche una diversa cultura organizzativa interna (Panebianco, 1982).

In definitiva, sono tre i *cleavages* che hanno concorso a definire nel tempo, in entrambe i paesi, il profilo dei rapporti tra AGPS e sistema della politica: il tipo di relazione istituita da queste con lo Stato e le istituzioni, sia in senso attivo (cultura

1 Si veda l'editoriale di Gianfranco Marocchi che apre il presente numero della Rivista.

2 Così anche Marco Revelli nell'intervista presente in questo numero della Rivista.

del pubblico) che passivo (cultura dell'autonomia); il posizionamento dell'AGPS rispetto al ciclo politico-rappresentativo che dà corpo all'interesse generale (cultura della rappresentanza).

L'esperienza inglese

Il modello britannico dei rapporti tra mondo cooperativo e politica rivela una sua singolarità, di certo in parte derivante da aspetti culturali propri della modernizzazione inglese, non ultimo la presenza di un'etica sociale intrisa di individualismo responsabile. Qui sia l'agenzia economica – le *Trade Unions* nate nel 1868 – sia una delle principali AGPS – la *Cooperative Union* nata nel 1881 – nascono prima del *Labour*, alla genesi del quale è anzi proprio il sindacato a concorrere, conservando fino ad oggi un rapporto col partito che gli consente di influenzarne la linea politica e la stessa rappresentanza. Secondo una logica simile, il movimento cooperativo inglese, che dal 1917 esprime anche un suo partito di orientamento progressista 'non statalista' (*Co-op party*), già dal 1927 collega la propria funzione di rappresentanza di interessi sociali diffusi federandosi elettoralmente, e in parte organizzativamente, con il *Labour*.

In sostanza, nel modello inglese si sviluppa subito un tipo di relazione tra partito e altre agenzie degli interessi sociali diffusi in cui, pur differenziandosi ruoli e funzioni svolte nel sistema politico dai differenti soggetti, il contributo dell'AGPS allo spazio della rappresentanza - e dunque al ciclo di formazione dell'interesse generale - è elemento garantito da un rapporto istituzionalizzato con il partito. Un tipo di relazione, quello tra *Co-op* e *Labour*, stabile ma non privo di criticità, prima fra tutte il pregiudizio diffuso nelle basi e nelle classi dirigenti laburiste riguardo la cultura 'consumerista' e non-statalista del movimento cooperativo (Manton, 2009: 757); per non dire, poi, che la vocazione all'impegno politico organizzato del movimento cooperativo è apparsa negli anni essa stessa sfaccettata e non granitica (Pollard, 1971), e per questo oggetto di molte critiche interne ed esterne (Adams, 1987; Pollard, 1987).

E tuttavia tali criticità meritano di essere considerate alla luce di una esperienza assai particolare come quella inglese, in cui è il pluralismo culturale di origine dei movimenti di base – si pensi solo al ruolo svolto dal *Cartismo* o dalla *Società Fabiana* – a spingere verso un modello federale di relazione tra tutte le agenzie che rappresentano, in un certo senso, gli interessi di un largo blocco della socialità; modello che responsabilizza, però, anche le AGPS nello spazio rappresentativo. Di questa cultura del confederalismo organizzativo lo stesso *Labour*, con la sua organizzazione indiretta, è ancora lo specchio, nonostante i tanti cambiamenti (Quinn, 2004; Russell, 2005). E sebbene per lungo tempo il movimento *Co-op* sia stato considerato la «cenerentola» del movimento progressista inglese (Wrigley, 2002: 103), questo modello di collegamento e partecipazione delle AGPS alla politica rappresentativa conserva, ancora oggi, alcuni aspetti di interesse – non ultimo il fatto che il *Labour* 'ospita', ad oggi, 26 parlamentari *Co-op* tra le sue file.

La tradizione italiana

La *path dependence* svolge, anche nel caso italiano, un ruolo rilevante per comprendere gli attuali rapporti tra Terzo settore e sistema politico, ma in un senso molto differente.

Il primo elemento che merita certamente di essere rimarcato è la grande ricchezza culturale di origine che caratterizza il mondo del solidarismo organizzato in Italia, il quale, già dalla fase postunitaria, consolida un proprio ruolo nel sistema sociale. Un pluralismo in parte dovuto alle confinanti tradizioni francese e tedesca, ma principalmente espressione delle due importanti culture autogene del privato sociale: quella del mutualismo e dell'autogoverno espressa dal movimento dei lavoratori (Marucco, 1981; Manacorda, 1992) e quella che incrocia le comunità di base e la dottrina sociale della Chiesa nella cultura della sussidiarietà solidaristico-cristiana (Candeloro, 1972).

Sono primariamente queste due realtà a istituzionalizzare, pur tra mille incroci e differenze, spazi e modalità di relazione del solidarismo organizzato con la politica durante la modernizzazione del sistema politico italiano. Due realtà importanti e feconde, che esprimono tuttavia fin dal principio un rapporto difficile con la politica rappresentativa - e poi con i partiti sociali di massa - in ragione di un senso dell'autonomia e di un forte privatismo sociale di cui sono, al fondo, entrambe portatrici.

E dunque, sono prima di tutto queste spinte a frenare, a differenza che nel caso inglese, la formazione di un rapporto stabile delle AGPS con lo spazio rappresentativo, anche se va però ricordato che è anche il modo in cui il sistema liberale prova da subito a pubblicizzare e 'controllare' sia il mondo del lavoro sia il cattolicesimo sociale a non favorirla. Nel primo caso, è il mondo della cooperazione e del mutualismo tra lavoratori ad opporre da subito resistenza ai progetti di pubblicizzazione avanzati dai governi liberali (Bonfante et al., 1981), ritenuti un «terreno privilegiato della borghesia, nel tentativo di riaffermare la propria egemonia sulla società italiana» (Degl'Innocenti, 1981: 5). Tutti i tentativi di riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso, dal progetto del 1877 fino alla legge dell'aprile 1886, trovano infatti una netta opposizione al «principio dell'autorizzazione, della tutela e del controllo governativo» (Manacorda, 1992: 95). Una resistenza al controllo statale e alla pubblicizzazione che si riversa, alla fine del XIX secolo, contro il paternalismo e l'autoritarismo crispino, incrociando la parallela riluttanza del mondo cattolico verso l'approvazione della legge del luglio 1890 che pubblicizza le Opere Pie creando le IPAB - e che poi costituirà il perno della normazione sul privato sociale sostanzialmente fino al 2000.

L'eterogeneità di voci da subito manifestata dal cattolicesimo sociale è, se possibile, ancora maggiore di quella presente nel movimento dei lavoratori. Volendo semplificare, da un lato c'è la cultura del privatismo sociale organizzato dell'area nordorientale, dall'altro l'intransigenza della nascente chiesa di base e della cooperazione operaia. Entrambe spingeranno la Chiesa a tentare di codificare e controllare le pulsioni all'impegno sociale organizzato dei cattolici, la cui «stabile presenza nella società italiana» (Degl'Innocenti, 1981: 37) sta spingendosi fino alla partecipazione attiva alla vita politica

– il caso della scomunica di Murri, poi eletto con la *Lega democratica* nel 1909, è in questo senso esemplare. La preoccupazione della Chiesa è di fornire una dottrina stabile all'azione sociale organizzata dei cattolici, facendo perno sulla tradizione corporativista, privatista e autonomista: il punto di caduta più significativo sarà l'approvazione nel 1931, cioè in pieno regime, della *Quadragesimo Anno*, sia in funzione antiautoritaria che antistatale (Vittoria, 2014).

In ogni modo, è proprio in ragione di questa ricca e complessa tradizione del solidarismo organizzato italiano come della sua marcata cultura autonomistica e privatistica che il rapporto delle AGPS con la politica rappresentativa fatica ad istituzionalizzarsi. È un rapporto dal principio complesso, sfibrato (Sacchetto e Semenzin, 2014) e di mutua diffidenza, cui contribuisce, dal lato dei partiti, la riserva che questi nutrono sulla vocazione prepolitica delle AGPS.

Una possibile matrice dei rapporti tra AGPS e partito

Il caso italiano e quello inglese non esauriscono, tuttavia, le possibili tipologie di relazione tra AGPS e spazio della rappresentanza. Partendo da questi primi spunti si può infatti sviluppare una matrice più esaustiva di questi rapporti, la quale tenga debitamente conto dei tre principali *cleavages* attorno a cui si sono sviluppati, ovvero la cultura del pubblico, dell'autonomia e della rappresentanza.

– Grado di coordinamento organizzativo +		
Cooperazione Politica/ Coalizione sociale	Confederalismo politico-rappresentativo	– Grado di affinità ideologica +
Separatismo	Cooperazione pragmatica	

Figura1
Matrice dei rapporti tra agenzie del privato sociale e partito

Dalla matrice (Figura 1) emergono quattro modelli di relazione possibile tra AGPS e partito, che combinano un diverso grado di affinità ideologica e di coordinamento organizzativo. L'asse orizzontale descrive l'esistenza o meno, nell'istituzionalizzarsi di questo rapporto, di forme di cooperazione organizzativa tra i due soggetti, misurando soprattutto per l'AGPS il grado di difesa del principio di autonomia. Sull'asse verticale, invece, il rapporto tra i due soggetti si dispone in ragione del livello di affinità/integrazione ideologica (di cultura politica e agenda sociale), in questo caso misurando il grado di difesa del privatismo sociale da parte dell'AGPS, o, all'opposto, la sua propensione a declinare l'agire sociale come agire politico (nell'interesse generale).

I modelli di relazione esprimono quindi differenti tipi di partecipazione dell'AGPS allo spazio politico-rappresentativo, per impegno organizzativo, per coordinamento politico con il partito, per intensità di partecipazione alla formazione dell'interesse generale. Sull'asse orizzontale l'AGPS può posizionarsi da una difesa massima dell'autonomia interna e organizzativa fino a soluzioni di federalizzazione organizzativa col partito, sull'altro può invece andare da una massima preservazione dell'agire come privatismo sociale fino, invece, a istituzionalizzare una cooperazione politica col partito che si spinga anche alla coalizione politico-sociale.

Delle quattro tipologie di relazione restituite dalla matrice, le prime tre – confederalismo, coalizione e cooperazione pragmatica – prevedono una qualche forma di incidenza dell'AGPS sul campo della politica e delle politiche pubbliche (Figura 2).

La cooperazione pragmatica si traduce nei fatti in forme di vicendevole collaborazione estemporanea tra AGPS e partito, di solito nel ciclo elettorale. Attraverso tale collaborazione la prima valorizza il proprio capitale di stakeholder per vedersi riconosciute misure d'interesse nell'agenda di policy o, al limite, per ottenere la cooptazione di singoli rappresentanti; il partito, invece, cerca di ottenere l'*endorsement* di un segmento di rappresentanza del solidarismo organizzato in chiave elettorale. Si tratta di un tipo di relazione che preserva alti livelli di autonomia politica, organizzativa e culturale per l'AGPS, e presenta solo un rischio calcolato di sconfitta elettorale: più che 'fare politica', in questo caso si collabora con la politica nella prospettiva di rafforzare interessi e valori espressi da un limitato segmento dell'universo del privato sociale. Scartando la relazione basata sul separatismo, sostanzialmente ininfluente, i due tipi di relazione tra AGPS e partito che prevedono una più stabile incidenza della prima o sul lato dell'agenda politico-sociale o anche sul lato dell'organizzazione della politica rappresentativa sono, rispettivamente, quella basata sulla cooperazione/coalizione politico-sociale e quella fondata sul confederalismo organizzativo.

	Autonomia politica	Autonomia organizzativa	Condivisione agenda/piattaforma	Integrazione rappresentativa	Rischio	Ruolo dell'AGPS
Confederalismo	Bassa	Media	Medio-alta	Alta	Collateralismo	Agenzia politico-sociale
Coalizione sociale	Media	Bassa	Alta	Media	Politicizzazione	
Cooperazione pragmatica	Media	Alta	Bassa	Bassa	Elettorale	Stakeholder elettorale
Separatismo	Molto alta	Molto alta	Nulla	Nulla	Nullo	Nessuno

Figura 2
Tipi di relazione tra agenzia del privato sociale (AGPS)-partito per integrazione nello spazio rappresentativo

Nel primo caso, mentre è misurato il livello di integrazione organizzativa tra i due soggetti però è forte la sinergia politico-culturale, che può andare dalla partecipazione condivisa all'agenda di policy fino alla costruzione dal basso di una coalizione politico-sociale. L'integrazione nello spazio strettamente rappresentativo può essere limitata o solo negoziale, ma dal punto di vista del contributo all'agenda di *politics* e di policy questo tipo di relazione coinvolge stabilmente l'AGPS. Il rischio elettorale è certamente presente, ma in una logica di autonomia organizzativa ma non politica, perché l'AGPS condivide espressamente con il partito l'idea di contribuire a, o co-formare, una piattaforma sugli interessi generali che esprima determinati obiettivi e valori. Più che negoziare elettoralmente, come nel caso della cooperazione pragmatica, un accesso al mercato sociale (almeno non esplicitamente) o alla rappresentanza, attraverso la cooperazione politica l'AGPS aspira a che l'agenda del partito, soprattutto quella sociale, diventi l'agenda di governo, perché si riconosce in questa e ha contribuito a costruirla.

Per l'AGPS, il vero rischio di una relazione basata sulla cooperazione o sulla coalizione politica è nella politicizzazione. E tuttavia il punto di fondo su cui interrogarsi, soprattutto in tempi di populismo, è quanto 'sociale' e 'politico' possano effettivamente essere tenuti distinti nell'azione del solidarismo organizzato, soprattutto se la prospettiva è quella della difesa della democrazia come campo anche sociale. Per questi motivi tale rischio, peraltro contenuto in un tipo di relazione basata su una cooperazione politica moderata, è da valutarsi alla luce del ruolo che l'AGPS intende rivestire nel rafforzamento della sfera sociale democratica.

Se si prende, poi, in considerazione il tipo di relazione basata sulla coalizione politico-sociale, non può non notarsi come questa ricalchi l'approccio che in fondo caratterizzava alle origini il rapporto tra i due mondi, anche in Italia. In questo ultimo caso, la molla della relazione è il riconoscimento da parte dell'AGPS di contribuire a costruire la *polis* attraverso la propria azione sociale strutturata, e che quindi l'agenda sociale perseguita con fatica vada completata attraverso la politica rappresentativa. La costruzione di una coalizione politico-sociale può però non trovare terminali rappresentativi, o perché la coalizione sociale non ha ancora gemmato il partito – come alla fine dell'Ottocento – o perché non esistono partiti adeguatamente aperti e agibili nonché coerenti con l'agenda sociale, che vanno dunque ricostruiti dal basso: è il caso della coalizione sociale nata attorno a *Syriza* in Grecia dopo la crisi del 2007 (Spourdalakis, 2013: 109-110).

In ultimo, c'è il tipo di rapporto basato sul confederalismo politico-rappresentativo, esemplificato dal caso di *Labour* e *Co-op* in Gran Bretagna. Sebbene si tratti, come detto, di un caso assai singolare come singolare è il tipo di agenzia sociale in questione, di questo caso sono interessanti la spinta sul coordinamento organizzativo e l'idea di partecipazione indiretta interna dell'AGPS alla rappresentanza istituzionale. La capacità di incidere sul programma, sull'agenda politica e la sua attuazione è alta. Il rischio per l'AGPS è rappresentato dal collateralismo politico, e dunque è che «i soggetti del Terzo Settore [siano] cooptati nei processi decisionali e nei meccanismi della governance, perdendo capacità di rottura politica e di innovazione, e finendo per preoccuparsi soprattutto della costruzione di un buon capitale politico» (Busso e Gargiulo, 2017: 138). E tuttavia tale rischio, ovviamente, dipende da come viene a istituzionalizzarsi in particolare il rapporto di federazione sociale tra AGPS e partito.

Che fare? Una modesta proposta sul rapporto tra privato sociale - e impresa sociale - e politica in Italia

La matrice analitica delle relazioni tra AGPS e partito parte dalle criticità passate per considerare le prospettive future. Quali potenzialità di collaborazione esistono, se l'obiettivo è contrastare quella retorica della disintermediazione attraverso cui, oggi, i soggetti populisti o sovranisti aggrediscono il tessuto democratico (Müller, 2017)? E quali, in particolare, guardando al rapporto tra impresa sociale e politica nel caso italiano?

Quanto già detto sulla origine dei rapporti tra universo del solidarismo organizzato e politica in Italia aiuta a comprendere il dato generale di un deficit di strutturazione di questo rapporto nello spazio rappresentativo, anche durante la *golden age* del fordismo, del *big government* e della democrazia dei partiti, in cui si è vissuta una oscillazione tra momenti di cooperazione pragmatica e momenti di cooperazione politica a bassa intensità. Questo al netto dell'esperienza più intensa collaborazione tra alcune realtà del cattolicesimo sociale con l'allora Democrazia cristiana o della cooperazione e del mutualismo con le sinistre, in particolare col Partito Comunista, la quale tuttavia si iscriveva in un paradigma politico novecentesco il cui tramonto ha poi, di fatto, spinto o costretto il Terzo settore a dirigere il proprio sforzo 'rappresentativo' unicamente sul lato dei rapporti istituzionali.

Con la crisi del fordismo si apre quella che è in un certo senso un'opportunità per il mondo del solidarismo organizzato, chiamato a riempire il vuoto lasciato dalla crisi fiscale del Welfare attraverso le strade che via via porteranno al welfare mix, alle soluzioni di comunità, e fino alla realtà del Secondo Welfare (Ferrera, 1998; Paci, 2008; Pavolini, 2009; Musella e Santoro, 2012; Maino e Razetti, 2019). Ma il ciclo neoliberista che si apre nell'ultimo quarto del secolo scorso finisce per destrutturare un modello politico ma anche sociale (Harvey 2005), perché la globalizzazione neoliberale esprime «non solo tendenze economiche, ma anche un particolare progetto ideologico normativo» e viene «utilizzata per giustificare soprattutto sostanziali cambiamenti di politica interna, soprattutto per quanto riguarda la spesa pubblica [e] l'assistenza» (Gamble, 2002: 52).

Di questo processo di *retrenchment* del sociale sono protagoniste due spinte antipolitiche speculari: quella dall'alto, la tecnocrazia, che ha gioco facile per tutti gli anni Novanta nell'imporre la governance della competenza e la tirannia degli esperti (Easterly, 2015), almeno fino a quando lo scoppio della crisi dei *subprime* lascia spazio alla seconda spinta proveniente dal basso, il populismo, in cui a mescolarsi sono pulsioni anti-establishment, demagogia, antimmigrazione, protezionismo e neonazionalismo identitario: siamo alla Brexit e a Trump (Inglehart e Norris, 2016).

Al forte protagonismo welfarista del Terzo settore durante tutta il ciclo neoliberale non corrisponde tuttavia, soprattutto in Italia, un cambiamento significativo dei rapporti con lo spazio politico (Busso e Gargiulo, 2016; Busso, 2017), confermando ancora una volta l'assenza nel sistema italiano di meccanismi anche solo incrementali di stabile coinvolgimento delle AGPS nel ciclo di formazione dell'interesse generale. Se la crisi nel campo dei soggetti partitici è ampia e di paradigma, il nuovo protagonismo dei soggetti del solidarismo organizzato anche nuovi – come l'impresa sociale o le realtà impegnate per i diritti e la legalità - non fa cadere, di fondo, le tradizionali pregiudiziali che il Terzo settore nutre nei confronti della politica rappresentativa, peraltro ormai indebolita e poco 'socialmente' rappresentativa.

Il tornante neoliberale, e poi il punto di caduta populista, propongono quindi al mondo del solidarismo organizzato italiano una sfida più larga, in cui il tema della disarticolazione sociale e quello della disintermediazione politica sono legati a filo doppio. Una sfida rispetto alla quale non appare sufficiente elaborare una nuova sociologia del Terzo settore (Donati, 1996: 106), se questa si limita ad una ridefinizione del modo in cui questo mondo mobilita risorse collettive per fini solo interni o particolari. Il tema non può essere più solo quella dell'amministrazione condivisa delle politiche sociali per compensare le diseguaglianze, ma diventa il ruolo possibile rispetto alla disintermediazione, perché è la crisi di legittimità dei sistemi democratici ad assumere un valore centrale per la stessa difesa del modello 'sociale' cui i soggetti del privato sociale contribuiscono.
La sfida per le AGPS è, in definitiva, quella di un nuovo supporto rappresentativo alla democrazia (Rosanvallon, 2012). Con un modello sociale privo dei meccanismi di intermediazione politica partecipata, è principalmente la società organizzata attorno al solidarismo ad essere chiamata in soccorso della politica *tout court*. Una sfida che si gioca sulle innovazioni praticabili nei rapporti tra AGPS – non ultima l'impresa sociale – e partiti per recuperare il deficit di politica rappresentativa. Guardando al caso italiano, il punto di partenza può essere solo in una discontinuità verso l'alto nei rapporti tra AGPS e soggetti della rappresentanza politica, in un più forte coinvolgimento delle prime nello spazio politico di articolazione degli interessi generali.

Richiamando la matrice delle relazioni possibili tra AGPS e partito (Figura 1), solo due di queste, come detto, consentono l'istituzionalizzazione di un contributo delle AGPS allo spazio politico-rappresentativo, ma mentre l'ipotesi di tipo 'inglese' risulta piuttosto distante dalla realtà italiana, la strada della cooperazione o anche della coalizione politico-sociale appare più percorribile. In primo luogo, perché una modalità di relazione tra i due mondi di questo tipo non è affatto estranea alla matrice italiana del mutualismo e della reciprocità. In secondo luogo - e più fortemente - perché potrebbe, da un lato, provocare una sana innovazione nello spazio rappresentativo in forte crisi di idee e identità, e consentire, dall'altro, a molte realtà del solidarismo organizzato di contribuire alla costruzione dal basso di un campo largo e pluralista, di una coalizione politico-sociale che si organizzi attorno ai valori del solidarismo e della reciprocità.

Il vero nodo da sciogliere non è il bisogno dei partiti di un tale stimolo di innovazione culturale, d'agenda, di progettazione, anche di rappresentanza: appare scontato. Il punto è piuttosto quanto l'universo costituito dalle AGPS, non ultima l'impresa sociale, sia disposto a favorire, promuovere e sostenere strutturalmente un processo di questo tipo. Dello spettro di sensibilità culturali attraverso cui è descrivibile l'odierno Terzo settore, una parte si mostrerebbe probabilmente contraria a un processo del genere. Inoltre, non tutti gli attuali enti del terzo settore si presterebbero per tipologia istituzionale e specifica missione allo stesso modo a contribuire ad una logica di coalizione sociale; e paradossalmente, dato il tipo di penetrazione sociale, forse più l'impresa sociale che il volontariato in sé. Certamente, un tipo di relazione tra i due mondi che abbia all'orizzonte l'ipotesi della coalizione sociale implicherebbe la costruzione di spazi-ponte intermedi – non forse la parte sociale riconosciuta, ovvero il Forum – che ne favoriscano il percorso.

A parte, tuttavia, le inevitabili criticità, la strada di una cooperazione politica rafforzata e strutturata non solo appare l'unica praticabile se la prospettiva è quella di ridare centralità a tutti i corpi intermedi ascendenti, ma riconoscere un ruolo e una agibilità dialettica strutturata alle AGPS nello spazio politico-rappresentativo significherebbe riconoscerne anche la natura spesso collettiva degli interessi articolati. Si tratterebbe, inoltre, di una risposta di ri-intermediazione, attraverso un nuovo spazio trasversale, fecondato dalla pratica sociopolitica del mutualismo e dalla partecipazione di base. Una risposta che recupera il mutualismo come categoria politico-culturale, e promuove la coalizione sociale come forma di sinergia organizzativa tra i mondi sociali e gli spazi politici impegnati nel solidarismo, nella protezione dei diritti e della coesione sociale.

Si tratta però solo di una suggestione, o forse solo di un invito a discutere. Per lo studioso, di uno stimolo ad aprire nuovi scenari di ricerca sui rapporti tra questi due 'mondi'.

Bibliografia

Adams T. (1987), "The formation of the Co-operative Party reconsidered", *International Review of Social History*, 32, 1, pp. 48-68.

Bonfante G., Ciuffoletti Z., Degl'Innocenti M., Sapelli G. (a cura di) (1981), *Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi*, Einaudi, Torino.

Busso S. (2017), "Quarant'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore", *Autonomie locali e servizi sociali*, 40, 3, pp. 483-502.

Busso S., Gargiulo E. (2016), "Convergenze parallele: il perimetro (ristretto) del dibattito italiano sul Terzo settore", *Politiche Sociali*, 3, 1, pp. 101-122.

Busso S., Gargiulo E. (2017), "Una 'società armoniosa'? Il posto del conflitto nelle pratiche e nel discorso sul Terzo Settore", *Cartografie sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, 3, 137-154.
Candeloro G. (1972), "*Il movimento cattolico in Italia*", Editori Riuniti, Roma.

Dahrendorf R. (2000), *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari.

Degl'Innocenti M. (1981), "Geografia e strutture della cooperazione in Italia", *Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi*, Einaudi, Torino.

Donati P. (1996), "Lo sviluppo delle organizzazioni di terzo settore nel processo di modernizzazione e oltre", *Studi di sociologia*, 34, 2, pp. 103-127.

Easterly W. (2015), *La tirannia degli esperti,* Laterza, Bari.

Fenger M. (2018), "The social policy agendas of populist radical right parties in comparative perspective", *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34, 3, pp. 188-209.

Ferrera M. (1998), "*Le trappole del Welfare",* Il Mulino, Bologna.

Gamble A. (2000), *Fine della politica?*, Il Mulino, Bologna.

Gidron N., Hall P. A. (2017), "The politics of social status: Economic and cultural roots of the populist right", *The British Journal of Sociology*, 68, pp. 57-84.

Harvey D. (2005), *Breve storia del neoliberismo,* Il Saggiatore, Milano.

Inglehart R.F., Norris P. (2016), "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash", *Harvard University, John F. Kennedy School of Government*, August 2016 RWP16-026, pp. 1-52.

Lipset S.M., Rokkan S. (eds.) (1967), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives,* Free Press, New York.

Maino F., Razetti F. (2019), *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi,* Giappichelli, Torino.

Manacorda G. (1992), *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi: dalle origini alla formazione del Partito socialista (1853-1892),* Editori Riuniti, Roma.

Manton K. (2009), "The Labour party and the Co-op (1918–58)", *Historical Research*, 82(218), pp. 756-778.

Marucco D. (1981), *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904),* Franco Angeli, Milano.

Mudde C. (2004), "The populist zeitgeist", *Government and Opposition*, 39(4), pp. 541-563.

Mudde C., Kaltwasser C.R. (2017), *Populism: A very short introduction,* Oxford University Press, Oxford.

Müller J.W. (2017), *Cos' è il populismo?*, Egea, Milano.

Musella M., Santoro M. (2012), *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli, Torino.

Paci M. (a cura di) (2008), "*Welfare locale e democrazia partecipativa",* Il Mulino, Bologna.

Panebianco A. (1982), *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna.

Pasquino G. (2003), "Sistemi di partito", *Dizionario di politica*, Utet, Torino.

Pavolini E. (2009), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile,* Bologna.

Pollard S. (1971), "The Foundation of the Co-Operative Party", *Essays in Labour History (1886–1923)*, Palgrave McMillan, London.

Pollard S. (1987), "The Co-operative Party–Reflections on a Re-consideration", *International Review of Social History*, 32, 2, pp. 168-173.

Quinn T. (2004), *Modernising the Labour Party: Organisational Change since 1983,* Springer, Berlin.

Rokkan S. (1988), *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna.

Rosanvallon P. (2012), *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia,* Castelvecchi, Roma.

Russell M. (2005), *Building New Labour: The politics of party organisation*, Springer, Berlin.

Sacchetto D., Semenzin M. (2014), "Storia e struttura della costituzione d'impresa cooperativa. Mutamenti politici di un rapporto sociale", *Scienza e Politica*, 26, p. 50.

Spourdalakis M. (2013), "Left strategy in the Greek cauldron: Explaining Syriza's success", *Socialist Register*, 49, pp. 98-119.

Van Dijck J., Poell T., De Waal M. (2018), *The platform society: Public values in a connective world,* Oxford University Press, Oxford.

Vassallo S., Valbruzzi M. (2018), "I partiti della Grande Recessione contro i partiti della Grande Depressione. Un nuovo cleavage o un'altra bolla?", *Stato e Mercato*, 38, 1, pp. 87-116.

Vittoria A. (2014), *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia,* Giappichelli, Torino.

Wrigley C. (2002), "The Co-operative Movement", *Moving the Social*, 27, pp. 103-116.
Zan S. (2014), "Per una teoria politica dell'impresa cooperativa", *Scienza e Politica*, 26, 50, pp. 27-41.

SAGGI BREVI

La dimensione politica dell'economia sociale

Gianluca Salvatori
Euricse

Introduzione

Potrebbe essere arrivato il momento di sollevare una questione spinosa: l'economia sociale ha una dimensione politica? L'accostamento può sembrare temerario in un tempo in cui i sentimenti prevalenti nei confronti della politica sono negativi. Visto che nell'opinione pubblica sembrano non esserci limiti al discredito della politica, si potrebbe legittimamente consigliare di mantenere un'adeguata distanza dal tema per evitare all'economia sociale il rischio di un'analoga disaffezione. In alternativa, qualcuno potrebbe obiettare che l'argomento è di scarso interesse, in quanto la storia più recente ha dimostrato che le direzioni dello sviluppo sono determinate dai processi economici molto più che da quelli politici. Inutile quindi preoccuparsi di come i due piani interagiscono. Meglio, piuttosto, premurarsi di definire rispetto agli altri modelli economici la specificità dell'economia sociale, che è l'ambito più ampio in cui l'impresa sociale naturalmente si colloca.

Posizioni entrambe legittime, ovviamente, ma anche troppo convenzionali. Danno per scontata un'idea di politica che attinge alla cronaca del presente, in quanto contesa effimera per il potere, perdendo di vista il senso dell'azione politica come capacità di governare il cambiamento in funzione di una visione del futuro; come impegno che riguarda non solo le aule parlamentari o le sedi istituzionali, bensì l'esercizio di una responsabilità condivisa che coinvolge una molteplicità di attori. Una concezione della politica come spazio di azione civile, che nasce dall'associarsi delle persone, e non come espressione della supremazia dello Stato sulla società civile, per riprendere l'eterna contrapposizione che ha attraversato tutta la storia del pensiero politico (Chevalier, 1981). Dimensione politica, quindi, come visione di obiettivi a lungo termine, strategici, e al tempo stesso consapevolezza delle condizioni concrete che sono necessarie per ottenerli, spesso mediando tra ideale e reale. Comunque, in un'accezione ampia che vede la responsabilità politica diffusa anche oltre i professionisti della politica.

Il tema di questa riflessione verte appunto sulla necessità di estrarre dai comportamenti e dai modelli economici le implicazioni politiche che ne derivano. In particolare, provando a rispondere alla domanda se all'economia sociale oggi spetti il compito di proporre degli argomenti in grado di far emergere la responsabilità politica che è contenuta in ogni azione economica. Opponendosi alla tendenza che ha portato ad allentare questo rapporto, e che ha fatto credere che ogni scelta di ordine economico fosse dettata da meccanismi retti da leggi di natura e quindi senza alternativa. Infatti, la presunzione che *there is no alternative* è frutto di una posizione ideologica e come tale andrebbe trattata (Fisher, 2009; Berlinski, 2011).

Tra i paradossi dei nostri giorni c'è la constatazione che mentre l'esercizio reale del potere è in larga parte nelle mani delle élite economiche (e tecnologiche), il bersaglio principale verso cui si indirizza la protesta popolare restano ancora le vecchie istituzioni della politica. L'insofferenza verso l'establishment politico cresce di pari passo con la sua impotenza. Benché la vita dei cittadini sia sempre più plasmata da forze che operano per lo più fuori dal controllo delle istituzioni elettive e democratiche, si stenta a comprendere che anche la politica è vittima di questa situazione. Per quanto si sforzi di mostrarsi al comando, la verità è che il potere nelle sue mani si è ridotto in misura sostanziale. Malgrado ciò, paga ugualmente il prezzo della protesta di chi la considera responsabile della sua inazione. Mettendo spesso in scena delle rappresentazioni con le quali cerca di nascondere quanto invece dovrebbe essere evidente a tutti: ovvero che nelle società contemporanee il potere è molto più distribuito che nel passato e lo scettro non è più nelle sole mani della politica. Oggi il potere è molto più facile da conquistare che nel passato, ma è più difficile da esercitare, e più semplice da perdere (Nain, 2013).

La crescita globale della disuguaglianza, l'automazione sempre più accelerata e pervasiva del lavoro, lo sviluppo esponenziale dell'intelligenza artificiale, la commercializzazione dei dati personali come nuova fonte di ricchezza per pochi monopoli mondiali, sono tutti fenomeni di fronte ai quali manca un'azione politica in grado di gestire efficacemente gli effetti negativi di tali dinamiche. È così in Italia, ma il fenomeno è globale. La manifesta impotenza della politica produce nei cittadini distanza rispetto alle istituzioni e al loro ruolo. In un circolo vizioso, la percezione che la politica non sia adeguata rispetto ai suoi compiti finisce per renderla ancora più debole nei confronti dei nuovi poteri dai quali i cittadini vorrebbero essere protetti. Con un movimento perverso che si autoalimenta, in costante accelerazione.

Se non ci si vuole avvitare in un'indignazione che abbia come unico sfogo una rabbia profonda e distruttiva, genericamente rivolta contro tutte le élite, la domanda da porsi è come restituire alle istituzioni della democrazia il potere di riequilibrare il rapporto, oggi soccombente, con le forze dell'economia e della tecnologia. Tema che si lega indissolubilmente alla questione dei fini verso cui orientare lo sviluppo. Una domanda scomparsa dal dibattito pubblico, su cui dovrebbe invece misurarsi la riflessione riguardante la dimensione politica dell'economia sociale. Con l'obiettivo di affermare, e far riconoscere, che *there is an alternative.*

Le riforme mancate

In questi anni abbiamo assistito a molti tentativi di riforma della politica. A lungo si è pensato che la strada maestra per curare la perdita di influenza che il potere politico manifesta rispetto ad altre e nuove forme di potere passasse da una revisione delle sue regole e delle procedure formali di funzionamento. Dinanzi alla constatazione della sua intrinseca debolezza, e alla crescente sfiducia con cui la politica è considerata da parte dei cittadini, in varie occasioni, nel nostro Paese, si è pensato che la via da seguire fosse quella di mettere mano alle forme di governo e ai meccanismi della rappresentanza. Lo sguardo si è concentrato sull'architettura delle istituzioni e sulle modalità per assicurarne la governabilità. La risposta alla crescente complessità sociale, ed al senso di spiazzamento da cui le istituzioni politiche sono state assalite di fronte all'emergere dei nuovi centri di potere globali, è stata di tipo introverso. È andata nella direzione di modificare le regole del gioco politico, dall'interno del sistema della rappresentanza, piuttosto che di elaborare idee e strategie per comprendere e fronteggiare i nuovi fenomeni prodotti dai nuovi paradigmi tecnologici e dalle metamorfosi del capitalismo.

Si è discusso con accanimento se il problema fosse quello di rafforzare le leadership e il potere dei governi, per aumentarne l'efficienza decisionale, o se invece la questione si ponesse piuttosto nei termini di una rilegittimazione dei processi partecipativi, con modalità più o meno disintermediate di espressione della volontà popolare (Fusaro, 2015; Pasquino, 2015). Ma sempre, al centro di un'attenzione autoreferenziale, c'erano i meccanismi della politica, mancando invece un'idea del ruolo che essa dovrebbe svolgere nel tempo in cui l'economia e la tecnologia pretendono di sostituirla.

Si è creduto che dando priorità alle riforme del sistema di governo e dei modelli di rappresentanza – con interventi ripetuti e spesso non coordinati su poteri dell'esecutivo, leggi elettorali e struttura del parlamento – si sarebbe ricostruita la fiducia da parte dei cittadini verso la politica. Oppure si è percorsa la strada della rivendicazione di forme totalmente alternative di manifestazione della volontà popolare, evocatrici di modelli di democrazia diretta ampliati a dimensioni di massa dall'uso di piattaforme digitali. Ma in entrambi i casi è sembrata perdersi di vista una questione fondamentale: che per ristabilire la fiducia nelle istituzioni collettive occorre misurarsi con la percezione che in molti oggi hanno di vivere un gioco a somma negativa, in cui il benessere di pochi è pagato dalla precarietà esistenziale della maggioranza. È la sensazione di trovarsi a far parte di una massa di "perdenti" la benzina che maggiormente alimenta il motore della rabbia sociale (Revelli, 2019).

Poco importa che si tratti di percezioni non sempre confermate dalla realtà dei fatti. A leggere i dati che indicano come l'Italia sia uno dei paesi del mondo con il più alto livello di ricchezza privata (quasi dieci trilioni di euro, sette volte il PIL nazionale, divisi in parti quasi uguali tra beni immobili e beni mobili) può venire qualche dubbio (Ricolfi, 2019). Benché la disuguaglianza sia in crescita, non siamo ancora agli eccessi che contraddistinguono altri paesi. Ma non è questo il punto. Il punto è che le aspettative riguardanti il futuro hanno interiorizzato un senso di impoverimento che sebbene non coincida con le statistiche patrimoniali comunque incide sugli stati d'animo e implica scenari che inducono a pessimismo. Tanto più in quanto l'incertezza e il senso di perdita di controllo sul proprio futuro non riguardano soltanto la situazione economica delle persone ma anche la loro prospettiva lavorativa, lo status sociale, e persino le condizioni individuali di salute.

Un segnale inquietante, in questo senso, è la diminuzione delle aspettative di vita tra i *loser* di paesi altrimenti considerati economicamente forti, come hanno messo in luce gli studi di Angus Deaton sull'aumento della mortalità nella classe media americana. È tra i lavoratori bianchi a bassa scolarità, di età compresa tra 50 e 54 anni, che si misura quella epidemia di *death of despair* che ha visto impennarsi i numeri dei morti per droga, alcol e suicidi (Deaton, 2019). Vittime di uno "svantaggio cumulativo" in cui alle difficoltà economiche si è sommato un peggioramento delle condizioni familiari, delle prospettive di crescere i figli, della capacità di tenere il passo con l'evoluzione tecnologica. Dunque, una crisi che tocca tutti gli aspetti dell'esistenza individuale e alimenta un rancore nei confronti dell'intera società.

In tale quadro, ciò che conta davvero è riacquistare una capacità di orientare lo sviluppo, economico e tecnologico, elaborando le idee e le azioni necessarie per contrastare il sentimento di vulnerabilità che definisce la nostra come una società del rischio (Beck, 2013). Senza un impegno in tale direzione, affidare ai soli meccanismi delle riforme istituzionali il compito di ricostruire il rapporto tra cittadini e politica è una scommessa destinata ad essere persa. Specialmente in una situazione, come l'attuale, di continua esposizione ai sentimenti di insicurezza che nascono da un'economia che crea disuguaglianza, su cui la grammatica istituzionale e politica non sembra avere alcuna presa.

Qui si annidano i motivi profondi che hanno fatto fallire i vari tentativi di riforma della politica che in Italia si sono succeduti nel corso degli ultimi trent'anni. Le riforme, perché abbiano efficacia, non possono fare a meno di un nuovo patto sociale e culturale, alla base del quale occorre una visione dello sviluppo che sappia misurarsi con i problemi della disuguaglianza e dell'inclusione sociale. La riforma politica non può fare a meno di una riforma dell'economia.

Del resto, la storia insegna. Benché il pensiero prevalso negli ultimi trent'anni abbia fatto di tutto per cancellarne la memoria, l'età d'oro della politica sono stati i trent'anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale, che sono coincisi con la costruzione di un equilibrio tra le forme istituzionali della democrazia e il modello di crescita economica di un capitalismo regolato (Fourastié, 2011). Un bilanciamento che ha messo in moto quel meccanismo di "ascensione sociale", spinto dalle ambizioni della classe operaia e della classe media, su cui le società più avanzate nell'ultimo secolo hanno costruito il proprio successo economico, consolidando al tempo stesso la fiducia nelle proprie istituzioni politiche. Alla rottura di quell'equilibrio non è seguita nessuna sintesi altrettanto efficace e duratura (Galbraith, 2014). Forse gli ultimi a tentarne una, nobilitata da uno sforzo di pensiero non puramente contingente, sono stati Anthony Giddens e Tony Blair, con la tesi di una Terza via che avrebbe dovuto far incontrare le ragioni di un'economia liberale di mercato con i valori di solidarietà di un approccio pro-

gressista allo sviluppo sociale (Giddens, 1998). Ma la vicenda del *New Labour* è stata anche indicativa di come la rivendicazione del primato della politica, di per sé, sia uno sforzo alla lunga vano se non accompagnato dalla capacità di esprimere un pensiero economico coerente. L'eredità di quella stagione mostra come la graduale rinuncia a regolare l'economia capitalistica abbia aperto le porte ad una sua finanziarizzazione che ha finito per erodere i presupposti culturali, etici e civili di una politica che si poneva obiettivi socialmente riformistici. Fino alla completa nemesi, negli anni successivi al tramonto della *Third Way* blairiana, in cui l'intenzione di tenere insieme politiche pro-mercato e forme di innovazione sociale ha condotto prima alla teorizzazione della *Big Society* e poi alla sua crisi, sotto i colpi della grande recessione. Decretandone la subalternità rispetto alle dinamiche di mercato.

La de-politicizzazione della società

Se siamo arrivati a questo punto, con la politica in seconda linea rispetto ai poteri dell'economia e della tecnologia, è anche perché quasi trent'anni fa si è affermata la convinzione che il pensiero liberal-democratico non avesse più avversari. Quindi una visione economica ispirata ai principi liberali poteva prendere il sopravvento e volgere a proprio vantaggio l'agire politico, essendo venute meno le ragioni dell'equilibrio in precedenza necessario per fronteggiare le ideologie concorrenti.

Nella sua forma più conosciuta, questa tesi è stata sostenuta da Francis Fukuyama nel suo saggio del 1989 *The End of History?,* seguito tre anni più tardi da un fortunato libro dal cui titolo il punto interrogativo era nel frattempo sparito (Fukuyama, 1989; 1992). L'argomento di Fukuyama, come è noto, è che al termine della guerra fredda e con il crollo del regime sovietico si affermano in via definitiva e globale il pensiero e i valori di una democrazia liberale a base capitalistica. Secondo questa interpretazione, che ha profondamente orientato il dibattito culturale della fine dello scorso secolo, lo scontro tra modelli politico-economici durato tutto il Novecento ha visto un vincitore indiscusso: il modello di sviluppo economico fondato sulla superiorità dell'economia di mercato, radicata nella libera azione degli attori privati. Il successo di questo modello è stato così travolgente, in termini di creazione di ricchezza e benessere, che il venire meno del suo antagonista storico – un regime fondato sulla pianificazione statale e sulla costrizione della libertà di impresa – ha avuto l'effetto di ridefinire in profondità il rapporto tra Stato e mercato. La caduta del muro di Berlino ha posto fine ad una contesa tra due modelli di sviluppo sociale ed economico. La vittoria dell'Occidente ha consentito di rimuovere ogni remora, sciogliendo definitivamente le briglie ad un'economia di mercato consapevole del proprio primato e quindi ansiosa di sottoporre lo Stato ad una robusta cura dimagrante. L'affermazione mondiale della liberal-democrazia ha aperto le porte ad una revisione del compromesso che la legava al capitalismo, con un allentamento di quel sistema di contrappesi sociali e di regole istituzionali che ne avevano imbrigliato gli spiriti animali. Questa, in sintesi, la narrazione della "fine della storia" secondo Fukuyama.

La vicenda che ne è seguita è quella del ciclo di privatizzazioni e liberalizzazioni più vasto dell'ultimo secolo. Ad esserne investita non è stata soltanto la presenza dello Stato nell'economia, che negli anni del secondo dopoguerra aveva conosciuto una continua espansione, ma anche l'azione pubblica nei settori del *welfare*, cresciuta in pari misura fino a diventare una delle caratteristiche principali delle organizzazioni statuali della seconda metà del Novecento. Il *Welfare State*, fondato su robusti meccanismi di redistribuzione e di inclusione sociale, è stato l'elemento identificante di una lunga stagione politico-economica, ed ha definito un modello di sviluppo che ha marcato la vita di molte democrazie occidentali per l'arco di un'intera generazione. La sua genesi è stata il risultato di un incrocio di elementi, in cui si sono sommati il senso di coesione e uguaglianza di società uscite dallo sforzo bellico, la spinta alla ricostruzione materiale e morale, il confronto geo-politico con il modello sovietico, le esigenze di un sistema produttivo che per ripartire aveva bisogno di una prospettiva duratura di pace sociale. La sua parabola, da Beveridge alle picconate della Thatcher e dei suoi epigoni, è la storia della ricerca di un difficile ma anche visionario compromesso tra le virtù dell'individualismo liberale e l'esigenza di proteggere gli individui dalle conseguenze negative dell'economia di mercato (Beveridge, 1942). La sua crisi, così come il suo avvento, ha segnato i tempi in profondità. Ed è in larga misura ancora cronaca dei nostri giorni.

Tuttavia, la novità oggi è che anche il pensiero che ha messo in discussione l'idea dello Stato sociale è entrato a sua volta in crisi. Il punto sul quale qui vogliamo portare la riflessione non riguarda il tramonto del *Welfare State*, che è argomento noto e lungamente analizzato, quanto invece le difficoltà del modello che pretendeva di prenderne il posto. Con la grande recessione del 2008 le certezze riguardo alle virtù di un approccio fondato sul primato del mercato sono state scosse profondamente e si è aperta una nuova fase, quella in cui appunto ci troviamo attualmente. Vediamo di definirne alcune caratteristiche.

Il dominio di un pensiero economico fondato sull'egemonia di un capitalismo di mercato insofferente alla regolazione pubblica è durato appena due decenni, eppure la sua influenza è stata pervasiva ben oltre l'ambito dell'economia. Per sua stessa natura, la rivendicazione di una supposta superiorità dell'approccio di mercato ha esteso i propri effetti molto oltre la pura sfera economica. Il trionfo di una visione neoliberista dell'economia ha plasmato a propria immagine la società trasformandola in una "società di mercato", come molti anni prima aveva previsto Polanyi nella sua analisi della grande trasformazione prodotta nelle relazioni tra le persone dall'espansione delle istituzioni del capitalismo (Polanyi, 1944). Con il risultato di produrre un assetto sociale fondato sullo scambio regolato dal principio mercantile dell'auto-interesse, sotto forma di una "mano invisibile" in grado di coordinare le interazioni tra singoli individui spinti dalle proprie motivazioni egoistiche.

Tra le conseguenze più evidenti di questa trasformazione c'è stato un effetto, per così dire, di "de-socializzazione" della società. Ovvero il declino di quelle forme (dalla famiglia tradizionale ai partiti, dai sindacati alle grandi associazioni, fino a tutti gli altri corpi intermedi che un tempo affollavano lo spazio sociale compreso tra lo Stato e le imprese) che – specialmente

durante il "glorioso trentennio" seguito alla Seconda guerra mondiale – avevano mediato il rapporto tra capitalismo e democrazia. Istituzioni tipiche della modernità post-bellica, basate sul bilanciamento degli interessi individuali e di quelli del gruppo. Istituzioni che mediavano tra individuo e comunità, e che per un lungo periodo hanno costituito uno snodo importante a presidio del funzionamento del meccanismo sociale, nonché una garanzia del suo potere inclusivo.

È in reazione a questo orientamento che la de-socializzazione si è fatta strada come espressione del bisogno di ricentrare i rapporti sociali sul primato dell'individuo singolo. La "fine del sociale" ha implicato una nuova rappresentazione della vita sociale, caratterizzata dal sopravvento dell'individuo (Touraine, 2008). Dopo un lungo periodo in cui a prevalere sono state le forze a favore della creazione di un senso di appartenenza ad un disegno comune di progresso sociale, sostenuto da un'impetuosa crescita economica, è subentrato un movimento di segno opposto, di tipo centrifugo, in cui il benessere ottenuto negli anni del secondo dopoguerra ha cominciato a liberare nuove energie contrassegnate dal desiderio di marcare le diversità e rivendicare la singolarità dei progetti individuali di vita. L'esaltazione della libertà dell'individuo come bene supremo ha accentuato la tensione tra i diritti individuali e l'interesse collettivo. Nel nuovo scenario a regolamentare le azioni delle persone non è più, come in passato, il vincolo istituzionale e collettivo di una comprensione della realtà al plurale, appunto "sociale", ma piuttosto il principio individualista di soddisfazione personale.

Quella che in questo modo è stata emarginata è la rappresentazione "sociale" della società, costruita in lunghi decenni attorno ad un sistema di meccanismi che hanno contribuito a creare un comune sentire democratico fondato su una riduzione delle disuguaglianze e sulla mediazione istituzionale dei conflitti originati dalla provenienza da diverse categorie culturali e sociali. L'affermarsi di una modernizzazione incentrata sull'egemonia dell'economia, sotto forma di un capitalismo estremo senza contrappeso dei poteri pubblici, non ha comportato soltanto il ridimensionamento della sfera pubblica, ma ha anche reso meno utile (se non addirittura irrilevante) il ruolo della politica, facendo sì che il suo spazio venisse occupato dal mercato. Di pari passo, ha provocato l'indebolimento dei movimenti sociali, come conseguenza del trasferimento dei valori dalla società agli individui. Con l'effetto di eliminare una serie di funzioni e attori indispensabili alla gestione dei conflitti sociali. Anzi, aprendo la strada a nuove forme di tribalismo provocate dalle contrapposizioni culturali e religiose. Amplificate, oltretutto, dalla diffusione delle tecnologie digitali, che hanno paradossalmente reinterpretato il senso di *social* come protagonismo di individui e tribù.

A questo, poi, si è sommato il senso di vulnerabilità prodotto dalla crisi dei legami sociali. Se infatti, per un verso, la de-socializzazione sottrae la persona ai vincoli imposti dalla pressione esterna, aumentandone il senso di libertà, per altro verso accentua una situazione di solitudine e di crisi di identità che accresce il senso di insicurezza (Putnam, 2000).

La conseguenza di questo processo di perdita del capitale sociale è un sostanziale rivolgimento rispetto ai decenni precedenti, quelli della "grande convergenza" che aveva promosso l'identità – culturale, sociale e politica – di una classe media comune alla gran parte dei paesi industrializzati. Processo che nell'ultimo trentennio del Novecento non ha fatto che accelerare, anche sotto l'effetto di una potente terziarizzazione dell'economia che ha ulteriormente incalzato la frammentazione della classe media. Tanto che oggi i movimenti sociali non si definiscono più in termini di classi sociali, come nell'età della società industriale, quanto piuttosto in termini culturali (Ceri, 2005). Quindi molto più trasversali e mutevoli. Con una rilevante differenza rispetto al passato: la difficoltà a trasformarsi in movimenti politici. La storia indica che non è facile bruciare le tappe. Al movimento operaio ci sono voluti settant'anni prima di trasformarsi da movimento sociale a movimento politico. In un contesto oggi assai più frammentato e volubile rispetto al passato, il passaggio da movimenti fondati su istanze etico-culturali a movimenti capaci di azione politica appare un'impresa ancora più complessa.

Infatti, la nascita di una nuova cultura politica, e di un ethos che rifletta la realtà di un'economia post-industriale, è un percorso ancora lontano dal concludersi. Probabilmente richiederà del tempo prima che riesca a sedimentarsi in una nuova visione condivisa del bene comune. La storia recente della maggior parte dei nuovi movimenti di protesta – da *Occupy Wall Street* ai *Gilets Jaunes*, da *Black Lives Matters* al movimento dei girotondi (mentre per le *Sardine* si vedrà, in quanto fenomeno ancora troppo recente) – sta lì ad indicarlo. Alla mutazione in movimenti politici si oppongono vari e non trascurabili fattori, tra cui la carenza delle leadership e la debolezza (o inesistenza) tanto dell'impianto culturale quanto della capacità organizzativa. Da cui il fallimento in pochi anni, o mesi in qualche caso, di fenomeni che si erano gonfiati rapidamente fino a sembrare inarrestabili.

L'umoralità dell'opinione pubblica oggi è un elemento che condiziona profondamente la sfera dei comportamenti politici. Essendo convinti in molti che la politica sia una partita truccata in cui l'elettore è destinato a perdere sempre, cresce la simpatia per gli *outsider* estemporanei che mettono in discussione l'establishment e si ribellano al vecchio ordine (salvo non avere idea di come sostituirlo). Con tempi necessari ad attirare e trattenere l'attenzione dell'opinione pubblica sempre più brevi. Perché il sottinteso della condizione contemporanea della politica è che la mobilitazione del risentimento può cambiare repentinamente il suo orientamento, scegliendo altri *outsider*, sempre più nuovi (Richards, 2017). La volubilità elettorale è infatti un'arma a doppio taglio: premia chi è più abile nell'incanalare la rabbia contro le élite indipendentemente dalla capacità di costruire qualcosa di nuovo. Ma come tale, non alimenta fedeltà o strategie di lungo periodo. Nel volgere di un tempo brevissimo può far cadere dal piedistallo chi prima vi era stato innalzato, preda di un sentimento di vorace insoddisfazione (Mounk, 2018).

Come effetto cumulato dei processi sin qui descritti, la de-socializzazione della società slitta nella sua de-politicizzazione. L'indebolimento dei legami sociali si riflette in comportamenti politici sempre più erratici e imprevedibili. Questi a loro volta aumentano la fragilità della democrazia, esposta a ondate irrazionali di reazioni difensive, declinate in forme diverse di chiusura nazionalistica e esaltazione populistica. Complice anche la percezione da parte dei cittadini di una perdita di rilevanza dell'azione politica, a compensare la quale non basta un esercizio di creatività intellettuale sul lato

dei sistemi istituzionali o di governo. Né, come rileva un brillante critico della rivoluzione digitale, ha maggiore successo il tentativo di plasmare la politica sui paradigmi della rete, le cui tecnologie si sono dimostrate piuttosto efficienti anche in contesti non democratici. A Evgeny Morozov non è stato necessario aspettare che emergesse lo scandalo *Cambridge Analytica* per sfatare il mito della rete come perfetto strumento di democrazia. L'entusiasmo per un governo retto da qualche forma di "soluzionismo tecnologico", che si rimette ad una disintermediazione dalla politica fondata su algoritmi e *big data,* ha contrassegnato una stagione per fortuna breve e dalla reputazione ormai abbastanza compromessa (Morozov, 2012; 2014).

Il problema, in senso più profondo, riguarda invece la ricostruzione di un senso di socialità in grado di rispondere alle nevrosi e alle paure che il mercato della politica oggi alimenta come sua prevalente ragione di esistere. E per questo né l'ingegneria istituzionale né l'ottimismo tecnologico sembrano poterci venire in aiuto.

La dimensione politica dell'economia sociale

In questo quadro, è piuttosto evidente come la tenuta delle istituzioni democratiche dipenda in via essenziale dalla capacità di fronteggiare il sentimento di insicurezza e fragilità diffuso nel corpo della società. Riducendo quella distanza tra vincitori e vinti all'origine del risentimento così diffuso a livello sociale. Colmando quella sensazione di mancanza di controllo che periodicamente dilaga in occasione del diffondersi di una minaccia rispetto alla quale individui e comunità si sentono impreparati, che si tratti di un episodio terroristico o dell'epidemia causata da un nuovo virus. Rispondendo al mutamento nel sentimento di una società che dopo aver esaltato il rischio come potenziamento delle opportunità individuali ne scopre il lato oscuro, e si rende conto di quanto sia alto il prezzo alto da pagare. Qui sta la sorgente principale del discredito che ha investito la politica: la sua impotenza, a fatica mascherata. Da qui occorre ripartire per ridarle il ruolo che le spetta nell'organizzazione delle nostre società, progressivamente eroso da altri poteri privi di una legittimazione pubblica altrettanto chiara e inoppugnabile.

Non ci possono aiutare in questo compito le tre grandi narrazioni formulate durante il XX secolo dalle élite globali di New York, Londra, Berlino e Mosca per spiegare il nostro passato fin dalle epoche più remote e predire il futuro del mondo intero: la narrazione fascista, comunista e liberale (Harari, 2018). Perciò acquista valore il dibattito circa il ruolo e le funzioni dell'economia sociale, non come una nuova narrazione dalle pretese totalizzanti ma come parte di un pensiero pluralista e critico che si preoccupa soprattutto di definire delle strategie per lo sviluppo in cui ci sia spazio per il benessere delle persone e delle comunità.

Gli argomenti a favore dell'economia sociale, nelle sue diverse declinazioni (per una definizione di economia sociale il riferimento qui è a European Commission, 2013), sono un tentativo di dare risposta alla domanda su come restituire alle istituzioni della democrazia il potere di controllare le direzioni dell'economia e della tecnologia. A fronte di una politica inceppata, che non riesce ad affermare le proprie ragioni rispetto a quelle del primato del profitto o della presunta supremazia del sapere tecnologico, il discorso sull'impresa sociale e sulle altre forme dell'economia sociale serve a riaffermare un'idea di economia che si interroga sui fini che persegue, come condizione perché anche la politica ritrovi la sua funzione e riprenda confidenza nel proprio ruolo, e perché i cittadini riacquistino fiducia nel suo ufficio.

Lo Stato, da solo, non è in grado di mantenere la promessa di una nuova stagione di sviluppo, accessibile a tutti. Per almeno tre motivi. In primo luogo, non si può pensare di battere la disuguaglianza facendo esclusivo affidamento sulla spesa pubblica. È scontato, piaccia o meno, che le politiche di contenimento della spesa nel settore pubblico dovranno accompagnarci ancora per lungo tempo. Le politiche di crescita a debito non sono replicabili all'infinito. In Italia, più che altrove, questo è un fatto che difficilmente può essere ignorato, malgrado gli artifici della retorica elettorale. In secondo luogo, il processo di de-politicizzazione sopra richiamato ha privato le istituzioni pubbliche dell'autorevolezza e del potere per farsi carico, da sole, di una sintesi dei bisogni sociali. Una complessità sociale sempre più elevata frammenta e articola i bisogni secondo una molteplicità di situazioni che sempre meno possono essere standardizzate e tantomeno gestite da un'unica autorità, da un potere centrale. In terzo luogo, si veda il caso dei monopoli delle grandi aziende dell'economia digitale, le regolamentazioni pubbliche stentano ad imporre alle industrie la condivisione dei benefici generati (come invece nel passato era normale che avvenisse ogni qualvolta si formavano dei monopoli naturali). Occorrono modelli alternativi di distribuzione dei benefici che si emancipino dalla regola della massimizzazione degli utili a vantaggio esclusivo degli investitori. Così si riaprirebbe anche la possibilità di un riequilibrio dei poteri, oggi fortemente sbilanciato a favore di pochi monopoli di fatto. In questa direzione, un filone da esplorare è quello di forme innovative di proprietà delle piattaforme digitali basate sul diritto degli utenti di mantenere il controllo dei propri dati personali.

L'economia sociale (di cui l'impresa sociale e l'impresa cooperativa sono due delle espressioni di maggiore importanza e diffusione, ma che comprende anche altre organizzazioni di cui oggi si vedono solo i precursori nell'ambito delle forme economiche del Terzo settore) può svolgere un ruolo di rilievo nel ridefinire un paradigma di sviluppo capace di far fronte ai limiti dell'azione dello Stato e del mercato (Borzaga, Defourny, 2001; Evers, Laville, 2004; Baum, 2009; CIRIEC, 2010). Fare i conti con gli effetti derivanti dalla fine di quel sistema di sicurezze costruito attorno al *Welfare State* significa confrontarsi con la precarizzazione del lavoro e con una condizione di tutele sempre meno efficaci, con la riduzione dei servizi erogati direttamente dal settore pubblico e più in generale con una presenza più ridotta dello Stato in molti settori in precedenza presidiati, con la percezione di una minaccia portata dalla globalizzazione alle identità sociali e culturali che un tempo si davano per scontate. Tutti temi su cui l'economia sociale ha il potenziale per prendere posizione e proporre piste innovative di lavoro.

Ciò non significa naturalmente che l'economia sociale sia destinata a diventare il nuovo *mainstream*. È solo la presunzione totalizzante dell'approccio neoliberista ad aver creduto che l'economia potesse vivere di un unico modello dominante. Nella realtà concreta dei processi economici il livello di complessità è ormai così elevato da non poter fare a meno di una pluralità di approcci e di modelli. Perciò è importante includere anche la visione dell'economia sociale, elaborata a partire da orientamenti che non restringono l'agire economico alla massimizzazione del profitto ma invece tengono conto delle funzioni sociali dell'impresa. Individuando in essa un meccanismo di coordinamento, finalizzato a ottimizzare l'utilizzo di tutte le risorse disponibili per la soluzione di un problema di interesse collettivo. Nell'ambito di questo pluralismo, l'economia sociale e in particolare l'impresa sociale sono destinate a svolgere un ruolo più importante di quello, ancora marginale, in cui sono state costrette nel passato. Al punto che possono influenzare anche altri approcci più tradizionali, allo sviluppo e alle concezioni di impresa, innescando delle trasformazioni prima impensabili.

Cominciano ad essere sempre più consistenti i segnali di una presa di distanza da un'epoca in cui gli attori economici più influenti non nascondevano la propria insofferenza nei confronti delle proprie responsabilità sociali. Anche senza considerare la novità costituita dalle società Benefit, che meriterebbe un discorso a parte, nei consigli di amministrazione delle grandi aziende – all'estero, ma anche in Italia (si pensi, per non citare che alcuni tra i più importanti, a soggetti come Enel, Eni, Intesa San Paolo) – l'assolutismo della regola della creazione di valore per gli azionisti, che relegava in secondo piano o ignorava del tutto gli interessi degli altri *stakeholder*, comincia a cedere il passo ad un'attenzione che insieme al valore finanziario si preoccupa anche dell'impatto prodotto sull'ambiente e sulla società. Le strategie di investimento e la formazione manageriale cominciano a tenere conto del bilanciamento tra *environment, social* e *governance*, adottando principi di *ESG compliance* (Sherwood, Pollard, 2018). Una lingua nuova – o per meglio dire una lingua che si dava per morta e sta tornando in vita – risuona anche in ambienti nei quali il profitto è sempre stato l'unico baricentro dell'impresa. La stessa *Corporate Social Responsibility* è oggetto di ripensamento, per oltrepassare i limiti connessi ad una collocazione troppo condizionata dalle ragioni del marketing e dall'opportunismo della comunicazione aziendale. Forse, ponendo le basi per un superamento delle troppe ambiguità da cui nel passato la CSR è stata condizionata (Hanlon, 2008).

In altri termini, nel prossimo futuro sarà sempre maggiore l'attenzione che verrà dedicata anche dal *profit* alla ricerca di una nuova sintesi tra sviluppo economico e sviluppo sociale, tra mercato e democrazia. In linea con una idea di "ciò che conta" diversa da quel che ha dominato gli ultimi trent'anni di vita pubblica delle società occidentali. Con un cambio di prospettiva che ha effetto sul modo di misurare il benessere delle persone e lo stato di salute delle comunità, basato non più soltanto su criteri di prestazione economica ma anche di progresso sociale. Cambiamento, questa volta, innescato non per iniziativa di minoranze intellettuali ai margini del dibattito politico ma per volontà di organizzazioni internazionali come OCSE e Nazioni Unite, globalmente autorevoli e istituzionalmente rappresentative (Stiglitz et al., 2019).
La responsabilità della ricerca di una nuova sintesi coinvolgerà dunque molti più soggetti dei soli attori dell'economia sociale, e questo è un fatto molto positivo. Tuttavia – questo è il punto che qui si vuole sostenere – le organizzazioni dell'economia sociale, le imprese sociali, il Terzo settore produttivo (o comunque lo si voglia definire), avranno una responsabilità peculiare in questo passaggio. Dovranno marcare il passaggio di fase, contribuendo ad accelerare la transizione. Questo compito non deriva da una astratta primogenitura o dal diritto che spetta alle minoranze profetiche. Niente di tutto questo. A giustificare questa aspettativa concorrono diversi elementi fattuali, che riguardano la concretezza dello sviluppo storico delle realtà di economia sociale.

Il primo è quello della natura stessa dei soggetti dell'economia sociale, che nascono con una vocazione costitutiva per la ricerca della sintesi tra sviluppo sociale e sviluppo economico. Si pensi alla storia centenaria del movimento cooperativo e ai suoi principi ispiratori. Lì sono inscritte le ragioni del modello che coniuga l'imperativo di generare benessere per le persone con l'imperativo di una gestione economica sostenibile. Per quanto sia stato un modello spesso minoritario e marginale nel corso della storia (anche se non sempre, se si pensa ai primi decenni post rivoluzione industriale), la sua caratteristica è stata quella di riuscire a tenere fermo il principio della non opposizione tra profitto e progresso sociale. Alla sua radice c'è una istanza di giustizia sociale che, con alti e bassi, non è mai venuta meno. Nel tempo, si è conquistato uno spazio e ha accresciuto la propria importanza, anche numerica (WCM, 2019). Ed oggi si trova a proprio agio in questo nuovo contesto in cui la ricerca di un equilibrio tra ragioni del mercato e valori sociali sta tornando al centro dell'agenda pubblica (Euricse, 2018).

Un secondo elemento, che emerge con straordinaria chiarezza dalla storia italiana della cooperazione sociale, riguarda lo scambio profondo tra militanza civile e impegno imprenditoriale, che nel nostro Paese ha segnato lo sviluppo delle forme dell'economia sociale. Se guardiamo alle biografie della generazione che in Italia tra gli anni '70 e '80 ha dato vita alla prima ondata di cooperative sociali non è difficile riconoscere uno schema ricorrente. A fronte dell'inagibilità dell'arena politica, e alla frustrazione per l'impossibilità di rigenerare la partecipazione politica dall'interno del mondo dei partiti, una parte importante e motivata di militanza civile ha preso la strada della cooperazione sociale. I primi cooperatori sociali hanno scelto una forma diversa e nuova per dare risposta ai bisogni di persone e comunità, dopo aver constatato che la via canonica era bloccata. Un meccanismo, questo, che ha continuato a riprodursi anche nei decenni successivi, fino ai nostri giorni (Borzaga e Ianes, 2006; Marcon, 2005). L'analisi delle motivazioni di una parte rilevante di chi è impegnato in organizzazioni di economia sociale mette infatti in luce come alla base ci sia un legame che non si esaurisce nella motivazione economica o professionale. Chi lavora in un'impresa sociale, il più delle volte lo fa perché vuole cambiare la realtà che lo circonda, o come più enfaticamente a volte si dice "per cambiare il mondo"; ritiene che attraverso l'imprenditorialità sociale può soddisfare bisogni reali più di quanto oggi non sia possibile attraverso la militanza politica o altre forme associative. Rafforzando così ancor più la dimensione politica dell'economia sociale, fino a inglobarvi una forma di attivismo che più o meno consapevolmente testimonia come, per ridare senso al discorso politico, serva una visione che ridia il senso dello sviluppo economico.

Un terzo aspetto riguarda l'ambito operativo in cui nella maggior parte dei casi le imprese sociali intervengono. Nei settori in cui queste organizzazioni operano, spesso è critico l'impatto in termini di coesione sociale e di inclusione. Che si tratti di imprese nel settore socio-assistenziale o nel settore educativo, che siano *workers-buyout* o cooperative di comunità, che operino per favorire l'accesso al mercato o al credito di piccoli produttori, che si occupino di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, è sempre costante una funzione di natura aggregativa e un orientamento al bene comune. Sovente con risorse economiche limitate da una pubblica amministrazione preoccupata solo di contenere la spesa. Le imprese dell'economia sociale agiscono nel senso di un rafforzamento della coesione e del capitale sociale. Gli ambiti in cui sono più presenti e attive sono anche quelli più rilevanti ai fini della tenuta del tessuto sociale (UNTFSSE, 2015). Il loro campo operativo è *naturaliter* un ambito in cui si constata la rilevanza pubblica delle scelte imprenditoriali. Quindi, un campo che ha il potenziale per contribuire a rigenerare affezione verso la politica come cura del bene comune.

Dall'analisi fattuale emerge come le imprese sociali svolgano una funzione essenziale per ricostruire il sostrato di un'azione politica democratica. Non genericamente, in nome di un concetto astratto di giustizia sociale, bensì intervenendo concretamente nel corpo della realtà sociale con un lavoro di micro-tessitura, per la riparazione o la ricostruzione del tessuto connettivo. Quella di cui si fanno carico non è una funzione di generica rilevanza pre-politica, bensì è un'attività direttamente e pienamente politica, nel senso più profondo del termine. Perché prende avvio dai problemi delle persone, propone soluzioni, e le mette in opera. E mentre produce servizi di interesse generale, di fatto elabora un nuovo rapporto tra istituzioni pubbliche e sociali. In cui la responsabilità del benessere non è più demandata esclusivamente all'azione di uno Stato che provvede e all'atteggiamento passivo di una moltitudine di cittadini che recepisce, ma richiede l'impegno diffuso di una pluralità di soggetti sociali, più coinvolti e più vicini ai bisogni, e quindi maggiormente capaci di interpretarli e di generare risposte adeguate. In un rapporto che non si limita più a suddividere i compiti tra Stato e mercato sui binari di un rigido rapporto duale, ma lascia spazio all'iniziativa sociale, ne utilizza le risorse inespresse e nascoste, ed è in grado di attirare sui bisogni di cui si occupa le risorse pubbliche e private che in sua assenza prenderebbero altre direzioni.

Dunque, per ritornare al tema dal quale questa riflessione ha preso avvio, ovvero alla domanda su come restituire alle istituzioni della democrazia il potere di definire le direzioni dello sviluppo, il senso delle argomentazioni qui sviluppate è che l'economia sociale può a buon titolo essere parte della risposta, sia per il ruolo diretto che assume con le sue attività sia per l'influenza dei suoi contenuti e del suo approccio sugli altri attori della vita economica.

Conclusioni

Tra le molte ragioni dello spiazzamento che contraddistingue questo nostro tempo c'è il paradosso che vede opporsi, da un lato, una visione politica che si è distinta per la rivendicazione delle ragioni delle libertà civili, dei diritti degli individui, e di una visione cosmopolita e progressiva del mondo, in cui la globalizzazione è considerata una conquista irrinunciabile, e dall'altro lato una visione politica impegnata invece nella riscoperta delle comunità e dei valori che le fondano, in difesa delle identità nazionali e delle piccole patrie domestiche, dei legami di identità culturale e sociale che un tempo tenevano insieme le persone. Con la prima che guarda da lontano e dall'alto alle dinamiche sociali, con categorie che talvolta scivolano nell'approccio tecnicizzante e burocratico, e la seconda che, contestando questo approccio distante e neutralmente *politically correct*, lascia spazio alla nostalgia per un tempo in cui la struttura sociale era coesa e unita in termini di identità etico-culturale, anche a costo di perimetrare e escludere.

Nessuno dei due poli – quello globalista e quello sovranista, per dirla in sintesi – sembra però rendersi conto di essere imprigionato all'interno dello stesso paradigma economico, che ci ha governato in questi ultimi tre decenni. Dalla loro contrapposizione non sembra emergere un'idea per scostarsene, per riprendere lo scettro, mettendo in discussione i fondamenti di un'economia di mercato che ha plasmato la politica sulla base delle proprie esigenze. Entrambe le posizioni così si privano degli strumenti per essere davvero rilevanti.

La riflessione sui fini dello sviluppo economico è del tutto assente. Eppure, per quanto sin qui argomentato, è proprio ciò che servirebbe per ridare legittimità alla funzione della politica e riconquistarne la fiducia da parte dei cittadini. Recuperandone il ruolo regolatore e di indirizzo in funzione dell'interesse pubblico e del bene comune.

In questa mancanza di prospettiva si colloca anche la scarsa considerazione verso il potenziale dell'economia sociale e verso il ruolo che essa potrebbe svolgere su scala più ampia. Sottostima che talvolta coinvolge gli stessi attori dell'economia sociale, che anziché sviluppare una maggiore consapevolezza del proprio ruolo e delle specificità tendono a omologarsi ai modelli prevalenti di gestione imprenditoriale, finendo così per dare ragione a chi trascura questo approccio all'economia.

Eppure, quello dell'economia sociale è un settore che oggi andrebbe considerato con molta attenzione, per la capacità che sta dimostrando di sperimentare, di aprire nuove frontiere, di mettere a punto strumenti innovativi. Soprattutto, in direzione di uno sviluppo in grado di coniugare valori sociali e sostenibilità economica. Dando corpo ad una visione che può generare l'effetto non trascurabile di restituire alla politica democratica il proprio ruolo, in quanto luogo della sintesi tra la molteplicità degli interessi e una visione orientata verso il progresso sociale.

Un'idea di politica non soccombente al potere dei soggetti economici dovrebbe vedere nell'economia sociale un naturale alleato. Per il contributo alla creazione e al mantenimento delle condizioni che favoriscono la tenuta del sistema sociale e per l'apporto di una concezione non riduttiva della persona umana. Difatti è solo se questa non viene limitata alla sola dimensione economica che il discorso della politica riprende senso. Ed è dalla capacità di parlare sensatamente alle donne e agli uomini dei loro problemi che passa il difficile compito di riacquistarne la fiducia.

La dimensione politica dell'economia sociale è un tema che potrebbe sembrare secondario rispetto all'attualità. Non è così. In realtà ne tocca alcuni dei nervi più scoperti. Perché definisce uno spazio di riflessione ed azione che può contribuire a rispondere alla domanda che, in forma più o meno esplicita, agita le nostre società: come riprendere il controllo sui poteri ai quali da troppo tempo abbiamo lasciato disporre delle vite degli individui e delle comunità?

DOI: 10.7425/IS.2020.01.02

Bibliografia

Baum G. (2009), "The Social Economy: An Alternative Model of Economic Development", *Journal of Catholic Social Thought*, 6(1), pp. 253-262.

Beck U. (2013), *La società del rischio,* Carocci, Roma.

Berlinski C. (2011), *There is No Alternative*, Basic Books, New York.

Beveridge W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, UK Government Report (Cmd. 6404).

Borzaga C., Defourny J. (eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.

Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma.

Chevalier J-J. (1981), *Storia del pensiero politico*, Il Mulino, Bologna.

Ceri P. (2005), "Come sono cambiati i movimenti sociali", *Quaderni di Sociologia*, 39(2005), pp. 99-106.

CIRIEC (2010), *The Worth of the Social Economy. An International Perspective*, ed. Marie Bouchard, Peter Lang.

Deaton A. (2019), *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.

Evers A., Laville J-J. (eds.) (2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham Glos UK.

EURICSE (2018), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, ed. Carlo Borzaga, Donzelli, Roma.

EUROPEAN COMMISSION (2013), *Social Economy and Social Entrepreneurship,* Social Europe Guide n.4, Luxembourg.

Fisher M. (2009), *Capitalism Realism. Is There No Alternative?*, O Books.

Fourastié J. (2011), *Les Trentes Glorieuses,* Pluriel.

Fukuyama F. (1989), "The End of History?", *The National Interest*, n. 16 (Summer 1989), pp. 3-18.

Fukuyama F. (1992), *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York.

Fusaro C. (2015), "Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 (aprile 2015), pp. 431-556.

Galbraith J.K. (2014), *The End of Normal*, Free Press, New York.

Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy,* Polity Press, Cambridge UK.

Hanlon G. (2008), "Rethinking Corporate Social Responsibility and the Role of the Firm – On the Denial of Politics", in Crane A., Matten D., McWilliams A., Moon J. (eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford University Press, Oxford UK.

Harari Y. (2018), *21 lezioni per il XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Marcon G. (2005), *Come fare politica senza entrare in un partito,* Feltrinelli, Milano.

Morozov E. (2012), *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, PublicAffairs, New York.

Morozov E. (2014), *Internet non salverà il mondo. Perché non dobbiamo credere a chi pensa che la Rete possa risolvere ogni problema*, Mondadori, Milano.

Mounk Y. (2018), *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano.

Naím M. (2013), *La fine del potere*, Mondadori, Milano.

Pasquino G. (2015), *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Egea, Milano.

Polanyi K. (1944), *The Great Transformation*, Farrar and Rinehart, New York.

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

Revelli M. (2019), *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Einaudi, Torino.

Richards S. (2017), *The Rise of the Outsiders: How Mainstream Politics Lost its Way*, Atlantic Books, London.

Ricolfi L. (2019), *La società signorile di massa*, La nave di Teseo, Milano.

Sherwood M., Pollard J. (2018), *Responsible Investing: An Introduction to Environmental, Social, and Governance Investments*, Routledge, London.

Stiglitz J., Fitoussi J-P., Durand M. (2019), *Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being*, The New Press, New York.

Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, Il Saggiatore, Milano.

UNTFSSE (2015), *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, ed. Peter Utting, Zed Books.

WCM (2019), *The World Cooperative Monitor*, Euricse, Bruxelles-Trento.

RECENSIONI

Oltre il '68. Due educatori in viaggio nella provvisoria reale utopia, dalla segregazione alla integrazione sociale.

Redazione

Giovanni Garena, Luciano Tosco (2018), *Oltre il 68. Due educatori in viaggio nella provvisoria reale utopia, dalla segregazione alla integrazione sociale*, Libreriauniversitaria.it Editrice

Va detto subito: nel libro "Oltre il '68: due educatori in viaggio nella provvisoria reale utopia, dalla segregazione alla integrazione sociale", di impresa sociale se ne trova relativamente poca, solo per cenni laterali: gli autori hanno lavorato sempre nell'ente pubblico e i loro racconti prendono le mosse da questo tipo di esperienza. Ma si trova – e questo può sicuramente interessare i nostri lettori – molto "lavoro sociale trasformativo": il lavoro educativo dei protagonisti che nasce dalla consapevolezza della necessità di cambiamento e diventa pertanto azione politica. Un lavoro sociale che tocca insieme le persone, ma anche il modo in cui la società sceglie di affrontare i problemi sociali.

Il Sessantotto, evocato nel titolo e che può far nascere nel lettore un qualche timore di prendere in mano un volume nostalgico e reducistico, è in realtà sullo sfondo: è un punto di partenza ideale, una tappa nelle biografie degli autori e protagonisti del racconto – Gianni Garena e Luciano Tosco – che introduce in loro le istanze di cambiamento sociale che li accompagneranno nei successivi decenni di esperienza professionale e anche oltre (gli autori oggi sono entrambi felicemente nonni e hanno scritto, sempre insieme, per Maggioli un altro volume che merita attenzione in quanto esamina il ruolo insostituibile dei nonni nel nostro affaticato welfare; ma questa è un'altra storia).

Il libro, edito da Libreriauniversitaria.it Edizioni, conta oltre 500 pagine e, a partire appunto dal Sessantotto, narra, anno per anno, la vicenda umana e professionale dei due autori e protagonisti; è una prospettiva insieme personale – il punto di vista degli autori, il loro modo di vivere il lavoro educativo e le vicende che li hanno accompagnati dai primi anni settanta al 1985 – e pubblica, dal momento che il libro intreccia continuamente il percorso di cambiamento nell'assetto dei servizi che porta, come richiamato dal titolo, da un paradigma di separazione – del disagio, dell'anomalia sociale – a un paradigma di inclusione. Questo doppio registro si traduce nella struttura del libro dove il flusso narrativo incardinato sul racconto della vicenda degli autori è inframezzato da box dove è possibile trovare informazioni storiche e di contesto e approfondimenti bibliografici.

La scena dell'azione è il territorio torinese, in quegli anni particolarmente vivace; ma il lettore non farà fatica a riferire quanto narrato a molti altri contesti in cui il lavoro sociale si è trovato al centro delle istanze di cambiamento.

"Ecco Villa Azzurra, ma che ci sarà di azzurro qui dentro? Il cielo è grigio come le mura scrostate e sporche, come i pavimenti sudici. Cancelli e chiavi, chiavi e cancelli, facce stanche e distratte. … «Siamo venuti a prendere Valeria». «Valeria chi?». Flavia legge il cognome e solo allora ci indicano due cameroni più avanti. Il camerone è tetro, sbarre alle finestre, una quindicina di ragazzi e ragazze vocianti e mugolanti, chi sdraiato a terra, chi impegnato in dondolii compulsivi, chi gira vorticosamente in tondo. Hanno tutti addosso un brutto camicione abbottonato dietro. Ci interpella un assistente, «Siamo venuti a prendere Valeria». «Sì un momento che te la slego!» e va verso un termosifone al quale era trattenuta per un polso con una benda, la nostra nuova amica Valeria. Appena svincolata, Valeria si mette a correre e cerca immediatamente di uscire dallo stanzone. È magra come un chiodo ha i denti completamente rovinati, conseguenza dell'elettroshock … Valeria non parla, sembra un animaletto impaurito, le stiamo accanto sul sedile posteriore, cerchiamo di tranquillizzarla … Abbraccio Valeria, vorrei abbracciarla fortissimo e con lei i suoi undici anni infelici, lei tenta di svincolarsi, ansima, sento il suo alito cattivo, è sporca, da quando non vede il bagno o una doccia?"

Questa è una delle storie che aprono il libro e che ben documenta il contesto di inizio anni Settanta in cui i due autori, da poco tempo terminati gli studi, avevano iniziato a lavorare. Il lavoro sociale è per entrambi un modo per trasformare un sistema tanto profondamente ingiusto, quanto ritenuto dalle istituzioni del tempo naturale e immutabile. Ogni modifica, anche lieve, è frutto di faticose negoziazioni politiche, di ipotesi di cambiamento negate e poi parzialmente riprese, spesso con il ruolo decisivo dell'interlocuzione con forze politiche apparentemente più lontane da quelle portatrici di istanze di cambiamento radicale, ma tuttavia disponibili ad accogliere almeno parzialmente proposte innovative. Sullo sfondo personaggi e situazioni che al lettore di oggi appaiono abnormi – il famigerato psichiatra Coda, detto "l'elettricista", solito applicare dolorose scariche alla testa e ai genitali delle sue vittime – che danno l'idea del contesto in cui Gianni e Luciano operano e dell'urgenza di cambiamento da loro avvertita.

Certo, viste con gli occhi dei protagonisti, le trasformazioni possono apparire a volte lente e insoddisfacenti, ma esse portano un passo alla volta ad un profondo cambiamento culturale e dell'assetto dei servizi. Tanto è vero che se nella prima metà degli anni Settanta si legge delle prime passeggiate di Gianni e Luciano per la città con i loro ragazzi *subnormali*, tra passanti irritati, commercianti che si lamentano del fatto che quando arrivano quei ragazzi gli altri clienti scappano, dieci anni dopo il sistema dei servizi torinese è profondamento cambiato; è la Torino che sperimenta educativa di strada, *peer educator*, coinvolgimento del tessuto sociale nella presa in carico dei bisogni del territorio, servizi domiciliari, centri diurni aggregativi, laboratori di quartiere, lavoro di rete.

In mezzo vi è un decennio di lavoro intenso che coinvolge i protagonisti. Lavoro educativo in prima persona e poi assunzione di responsabilità nel sistema dei servizi; attività di ricerca, che accompagna i cambiamenti, relazioni, moltissime, con i movimenti, con i sindacati, con altri operatori e poi con il Terzo settore nelle sue varie forme. Insomma, questo viaggio di due educatori "nella provvisoria reale utopia, dalla segregazione all'integrazione sociale" è un racconto che, senza tacere le fatiche, le contraddizioni, gli insuccessi, racconta di un sistema dei servizi che prende forma coerentemente con una visione sociale orientata all'inclusione e all'integrazione, profondamente diversa da quella precedente basata su istituzioni totali, funzionali ad un paradigma teso a separare ogni anomalia dal resto del contesto sociale.

È una storia di entusiasmo e passione, dove si intrecciano crescita professionale, visione politica e tensione valoriale, utile a ricordare che i servizi così come oggi li conosciamo sono frutto di un percorso mai concluso e che anzi, qualora se ne perdesse la consapevolezza, può sempre essere messo in discussione.

Ma ciò che è più importante avere a mente è che le stesse istanze di inclusione possono spingere oggi operatori sociali consapevoli del proprio ruolo a cercare ulteriori spazi di cambiamento. Alcune direzioni iniziano a profilarsi, prima tra tutte il lavoro con le comunità, dove le persone sino ad oggi identificate come "beneficiari degli interventi" diventano invece co-protagonisti della definizione dei propri bisogni e dell'elaborazione delle risposte. E, come quarant'anni fa, tutto ciò richiede operatori sociali che non si limitino a posizionarsi in un quadro di strategie e di servizi esistenti, ma continuino ad interrogarsi sulla valenza trasformativa del proprio lavoro.

Capitolo 1
Anno 1972 e ancor prima, soprattutto il mitico '68.
Gianni inizia a lavorare come educatore ed è testimone dell'inizio della liberazione dei ragazzi internati nel "manicomio dei bambini", con i primi tentativi di costruire percorsi educativi alternativi. Gli educatori iniziano i contatti con i movimenti di base.

Capitolo 2
Anni ruggenti, 1973 e 1974.
Si inizia a intendere il lavoro educativo come rivolto non solo ai minori, ma anche alla città che deve integrarli e si lavora alla mobilitazione pubblica su tematiche sociali.

Capitolo 3
1975, Mainero tra entusiasmo e disillusione.
Anche Luciano incomincia a lavorare come educatore. Entrambi sperimentano le difficoltà del lavoro quotidiano e la distanza tra gli auspici politici e l'azione educativa. Si iniziano comunque a sperimentare nuove soluzioni, come centri di lavoro protetto e centri educativi.

Capitolo 4
1976-1977, tra disillusione e speranze.
Le giunte di sinistra imprimono alcune svolte significative, pur tra le resistenze della macchina comunale. Vengonoistituiti affidi e comunità alloggio; inizia un processo di riforme con interventi per accogliere le persone dimesse dagli ospedali psichiatrici e dagli istituti per minori.

Capitolo 5
1978-1979, discesa sul territorio.
Mentre Gianni ha iniziato a collaborare con l'assessorato, Luciano lavora a Venaria. È il momento degli incontri-scontri con la burocrazia comunale e i suoi vincoli e impedimenti alla "creatività" educativa. Gianni segue la deistituzionalizzazione di disabili da istituti di fuori regione, mentre il Comune di Torino avvia un programma organico di creazione di nuove comunità alloggio per minori. Ci si confronta con gli aspetti culturali e organizzativi nei primi mesi di attuazione della legge 180 e poi della riforma sanitaria.

Capitolo 6
1980-1985. Tutto cambia: liberati i "matti", siamo adesso noi un po' matti.
Gianni e Luciano, coordinatori dei servizi in due Circoscrizioni vivono lo "stato nascente" dei servizi torinesi: lavoro domiciliare con i minori e le famiglie, lavoro di comunità, definitiva chiusura del manicomio, prime comunità per disabili, istituzione dei servizi per senza fissa dimora, laboratori di quartiere, raccordo con il volontariato, gruppi di obiettori di coscienza, le polisportive, gli oratori e in generale il lavoro in rete con il Terzo settore, educativa di strada nei quartieri difficili della città, i primi tentativi di superare il concetto di presa in carico del singolo caso, servizi domiciliari per anziani.

Capitolo 7
Oltre il 1985... per non concludere, qualche possibile spazio agibile per una rinnovata immaginazione.
Al termine di questo percorso, è il momento di interrogarsi sulle prospettive per la politica democratica, per il lavoro sociale, per gli operatori. Quale spazio questi futuri professionisti vorranno riservare alla creatività, all'immaginazione, allo sperimentarsi con un "nuovo" che abbia valore etico e scientifico? Sarà possibile continuare a nutrire e a far crescere quelle straordinarie sperimentazioni e innovazioni che hanno non solo dato vita ai servizi così come oggi li conosciamo?

Le imprese sociali e i loro ecosistemi in Europa

"Social Enterprises and their Ecosystems in Europe: Comparative Syntesis Report" è un rapporto di sintesi comparativa che fa parte dello studio "Social Enterprises and their Ecosystems in Europe" e fornisce una panoramica aggiornata della mappatura delle imprese sociali in Europa sulla base delle informazioni disponibili a partire da gennaio 2020. È una pubblicazione redatta da Euricse ed EMES Network su incarico della Commissione Europea, Programma EaSI (Occupazione e Innovazione Sociale, 2014-2020).

European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Comparative synthesis report*, Authors: Carlo Borzaga, Giulia Galera, Barbara Franchini, Stefania Chiomento, Rocío Nogales and Chiara Carini, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Traduzione delll'Executive Summary a cura di Ilda Curti, realizzata in modo indipendente dalla Commissione Europea.

La mappatura delle imprese sociali e dei loro ecosistemi in Europa

Negli ultimi anni le imprese sociali sono aumentate progressivamente in termini di dimensioni e rilevanza e hanno suscitato un notevole interesse da parte di diversi stakeholder, tra cui ricercatori, responsabili politici, amministrazioni pubbliche, istituzioni internazionali e intermediari finanziari nella maggior parte dei Paesi europei. Tuttavia, le imprese sociali sono meno visibili di quanto la loro diffusione imporrebbe e molti stakeholder faticano a capire la loro natura.

La Commissione Europea, per dare seguito alla Social Business Initiative (SBI) e per rafforzare la visibilità e il riconoscimento delle imprese sociali, ha commissionato uno studio per "mappare le imprese sociali e i loro ecosistemi in Europa". Il primo studio è stato pubblicato per fasi nel 2014 e nel 2015. Il presente studio invece aggiorna il quadro del 2014-2015 alla luce dei rapidi cambiamenti del contesto. Inoltre, contribuisce a precisare e ad incrementare la stima del numero complessivo di organizzazioni che possono essere intese come imprese sociali e individua dei punti in comune e delle variazioni nei paesi indagati. Per raggiungere questi obiettivi, la mappatura del 2018-2020 ha coinvolto diversi attori: più di 70 ricercatori, tra cui ricercatori nazionali, membri di comitati consultivi o di amministrazione, esperti in settori specifici e più di 750 stakeholder che hanno contribuito alle riflessioni critiche e di merito.

Questo articolato quadro di riferimento ha permesso l'aggiornamento di 28 relazioni per gli Stati membri dell'UE e la produzione di schede conoscitive per sette paesi di riferimento non UE (Albania, Islanda, Montenegro, Macedonia settentrionale, Norvegia, Serbia e Turchia) per un totale di 35 relazioni nazionali[1]. Inoltre, ha consentito l'analisi di oltre 100 esempi concreti di buone pratiche di imprese sociali che operano in diversi settori di interesse generale e ha contribuito a 50 indagini esplorative di casi studio in 11 paesi.

Durante lo studio sono emerse varie sfide, in particolare la forte specificità per paese del fenomeno dell'impresa sociale, che riflette le diverse tradizioni e i diversi contesti istituzionali così come le policies nazionali ed i quadri legislativi in rapida evoluzione.

I confini dell'impresa sociale e i suoi modelli di evoluzione

Definizione di impresa sociale

Il punto di partenza dello studio di mappatura è stato l'adozione di una concezione comune di impresa sociale che si ispira alla definizione approvata dalla Commissione Europea attraverso la sua Social Business Initiative (SBI).

Questa definizione è stata ulteriormente articolata a livello operativo su tre dimensioni che contraddistinguono l'impresa sociale:
– la dimensione sociale
– la dimensione imprenditoriale
– la dimensione della proprietà della governance.

Sulla base di questa definizione, le imprese sociali, oltre a mostrare le tipiche caratteristiche di tutte le imprese, devono perseguire un esplicito obiettivo sociale. Ciò implica che i prodotti forniti / attività gestite, devono avere una connotazione di interesse pubblico e sociale.

Inoltre, ci si aspetta che le imprese sociali adottino modelli di governance inclusivi: questo comporta l'impegno di diverse categorie di stakeholder che hanno relazioni con l'impresa. Le imprese sociali, inoltre, adottano un dispositivo specifico - il vincolo alla distribuzione degli utili - che ha lo scopo di garantire che lo scopo sociale perseguito dall'impresa sociale sia salvaguardato e sopravviva nel tempo, al di là dell'impegno dei suoi fondatori.

Le definizioni nazionali di impresa sociale articolano in modo diverso la dimensione imprenditoriale, sociale e quella relativa alla governance. Le differenze riguardano i tipi di attività definiti come sociali (integrazione lavorativa, erogazione di servizi sociali e sanitari e/o altre sfide sociali), la quota di reddito che deve essere generata dalle attività di mercato, il grado e le modalità con le quali devono essere coinvolti gli stakeholder nei processi decisionali.

Nello stesso tempo, il grado di accettazione del concetto di impresa sociale varia in misura significativa da un paese all'altro a seconda della rilevanza del fenomeno, dal suo tasso di sviluppo, dall'esistenza di altri concetti simili e/o confi-

1 Per l'elenco dei Paesi inclusi nelle varie mappature si rimanda alla Tabella 6 in Appendice.

nanti più conosciuti e popolari, il numero di organizzazioni che si riconoscono come imprese sociali.

I motori dell'impresa sociale

Le imprese sociali sono emerse principalmente negli ultimi due decenni: si sono sviluppate grazie all'interazione tra processi bottom-up (guidati dalla comunità) o top-down (guidati dall'esterno). Il loro sviluppo è così plasmato dai valori della solidarietà, che incoraggiano i cittadini ad auto-organizzarsi, e si intrecciano con specifiche politiche pubbliche e schemi pubblici.

Si possono identificare quattro gruppi di Paesi, come mostrato nella Tabella 2.

Gli ecosistemi delle imprese sociali: una prospettiva comparata

I report dei differenti Paesi mostrano che il numero delle imprese sociali e delle persone occupate stanno progressivamente aumentando in quasi tutti gli Stati dell'Unione Europea. La domanda di servizi erogati dalle imprese sociali cresce e contemporaneamente il contesto nel quale operano sta diventando sempre più abilitante.

Dimensione principale	Definizione generale	Requisiti minimi
Dimensione economica / imprenditoriale	Produzione stabile e continuativa di beni e servizi > I ricavi sono generati principalmente dalla vendita diretta di beni e servizi a utenti privati, soci e contratti pubblici. Uso (almeno in parte) di fattori di produzione funzionanti nell'economia monetaria (lavoro retribuito, capitale, attività) > Malgrado si avvalgano sia di volontari (soprattutto nella fase di avvio) sia di risorse non commerciali per diventare sostenibili, le SEs*normalmente utilizzano anche fattori di produzione tipici dell'economia monetaria	Le SEs devono essere orientate al mercato (l'incidenza del trading dovrebbe essere idealmente intorno al 25%)
Dimensione sociale	Gli obiettivi perseguiti sono esplicitamente sociali. I prodotti forniti / le attività svolte hanno una connotazione sociale e di interesse generale > I tipi di servizi offerti o di attività svolte possono variare in modo significativo da un luogo all'altro, a seconda delle esigenze non soddisfatte che emergono a livello locale o, in alcuni casi anche, dal contesto globale.	Il primato della finalità sociale deve essere chiaramente stabilito dalle legislazioni nazionali, dagli statuti delle SEs o da altri documenti rilevanti.
Governance inclusiva/ dimensione societaria	Modello di governance inclusiva e partecipativa > Tutti gli stakhoders sono coinvolti, a prescindere dalle norme di legge. > Il vincolo di distribuzione degli utili (soprattutto sugli attivi) garantisce che lo scopo sociale dell'impresa sia salvaguardato.	La governance e/o la struttura organizzativa delle SEs deve garantire che gli interessi di tutti gli stakeholders siano debitamente rappresentati nel processo decisionale.

Tabella 1 Un tentativo di rendere operativo il concetto di impresa sociale basato sulla SBI.
* SEs: Social Enterprises

Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

Tipologia di sistema di welfare	Principali motori di incremento dello sviluppo delle SEs	Paesi
Scarsa offerta di servizi di welfare da parte degli attori pubblici e, tradizionalmente, lacune nell'erogazione di servizi e forte coinvolgimento civico	> Sperimentazioni bottom-up di nuovi servizi da parte di gruppi di cittadini > Consolidamento delle SEs grazie alle politiche pubbliche che hanno regolarizzato l'erogazione di servizi sociali	Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna
Ampia offerta pubblica di servizi di welfare, aumento degli appalti a fornitori privati	> Privatizzazione dei servizi di welfare > Dinamica bottom-up	Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Regno Unito
Ampia offerta di strutture di welfare pubbliche e non profit, che coprono la maggior parte dei bisogni della popolazione	> Sistema di supporto pubblico per la coprogettazione e l'integrazione delle competenze > Le SEs fanno emergere con un approccio bottom-up nuove esigenze	Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi
Sistema di welfare sottoposto a riforme drastiche, scarsa e debole presenza di tradizione associativa e cooperativa	> Politiche pubbliche impostate (con contributi di start-up) appositamente studiate per supportare le WISEs* > Iniziative su base filantropica e di programmi di donazioni	Paesi CEE e SEE

Tabella 2 Motori e tendenze delle imprese sociali
* WISEs: Work Integration Social Enteprises

Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

Nel complesso c'è una correlazione tra il grado di riconoscimento dell'impresa sociale, la sua istituzionalizzazione, la dimensione e la facilità di accesso ai finanziamenti.

Tuttavia, il potenziale dell'impresa sociale è ancora lontano dall'essere pienamente sfruttato ed esiste un significativo margine di miglioramento degli ecosistemi in cui le imprese sociali operano soprattutto per quanto riguarda i 4 pilastri su cui si basano le SEs:
– capacità di auto-organizzarsi;
– visibilità e riconoscimento;
– accesso alle risorse;
– ricerca e sviluppo delle competenze.

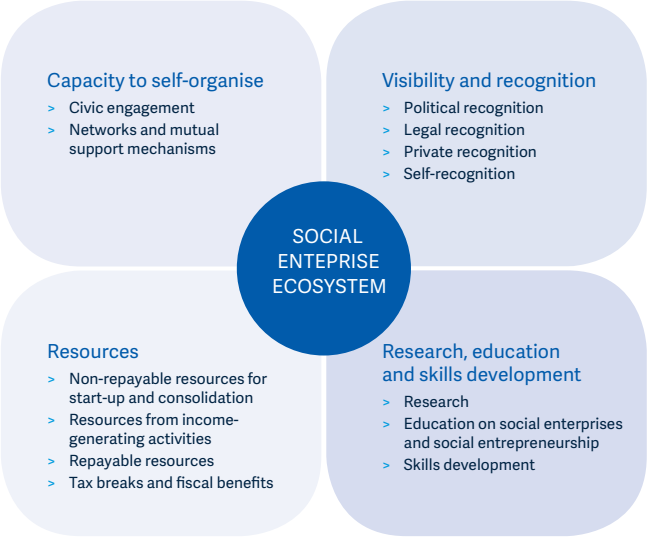

Figura 1
Ecosistema dell'impresa sociale.
Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

Capacità di auto-organizzarsi

L'emergere delle imprese sociali è rafforzato dall'impegno sociale e civile di gruppi di cittadini che si auto-organizzano, spesso con poche risorse a disposizione, per affrontare le nuove esigenze e le sfide della società.

Il consolidamento e la diffusione delle imprese sociali vengono rafforzate dalle reti di economia sociale con attività di advocacy, lobbying, formazione e capacity building, nonché attraverso forme di mutualismo. Anche i network europei sono stati fondamentali nel sostenere l'armonizzazione e la diffusione di buone pratiche e strumenti operativi.

Visibilità e riconoscimento

Pur essendo presenti in tutti i paesi mappati, le imprese sociali mostrano diversi gradi di riconoscimento pubblico e privato, politico e giuridico.

Il riconoscimento politico delle imprese sociali ha acquisito maggiore rilevanza soprattutto dopo il lancio della SBI (Tabella 3).

Esse sono state riconosciute politicamente sia negli Stati membri dell'UE in cui le imprese sociali e altri fenomeni simili hanno una lunga tradizione sia in quei paesi in cui l'impresa sociale è una tendenza recente.

La mappa di Figura 2 fa luce sulle strategie nazionali, i piani d'azione, le politiche nazionali e i concetti che hanno contribuito a riconoscere e definire l'impresa sociale.

Sono inoltre evidenziati i paesi in cui i quadri politici che riguardano l'impresa sociale sono attualmente in fase di sviluppo.

Il riconoscimento giuridico delle imprese sociali è stata una chiave fondamentale per consentirne lo sviluppo su larga scala. Sono state seguite due strade principali, come delineato nella la mappa della Figura 3:
– Adeguamento della normativa esistente: normativa sulle cooperative (ad esempio, Grecia, Italia e Portogallo) e sul diritto societario (come in Lettonia e nel Regno Unito).
– Introduzione di uno status giuridico/qualificazione/accreditamento sociale delle imprese che consentono a diverse entità giuridiche di qualificarsi come imprese sociali e svolgere un'ampia serie di attività di interesse general. In alcuni casi, l'introduzione di uno status giuridico è avvenuta all'interno di un più ampio riconoscimento dell'economia sociale e solidale o di terzo settore (ad esempio, Francia, Romania e Slovacchia).

Tuttavia, lo sviluppo dell'impresa sociale non richiede necessariamente l'adozione di una legislazione specifica. Le imprese sociali possono anche fare affidamento sui quadri giuridici esistenti. Paesi come l'Austria, l'Estonia, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia hanno preferito non introdurre una legislazione specifica, pur tuttavia un numero significativo di imprese sociali operano e si sviluppano.

Gli atti giuridici che hanno contribuito a definire e regolare i diversi tipi di imprese sociali sono presentati cronologicamente nella Figura 4.

L'arco di tempo tra il 1991 e il 2001 è stato caratterizzato principalmente dall'introduzione di nuove leggi e regolamenti per adeguare la cooperazione in relazione ai non-soci ed alla comunità, sia per consentire l'integrazione delle persone svantaggiate nel mondo del lavoro.

Al contrario, dal 2001 un numero significativo di paesi ha optato per una legislazione che introducesse uno status in modo da qualificare un'ampia gamma di organizzazioni come imprese sociali.

Una tendenza molto recente è quella di riconoscere l'impresa sociale attraverso leggi quadro riconoscendola come parte di un fenomeno più ampio: l'economia sociale o solidale, il terzo settore.

Oltre ad un sistema di riconoscimento pubblico per le imprese sociali, alcuni paesi utilizzano un sistema di marchi privati, etichette e certificazioni. Questi schemi sono stati adottati progressivamente in Austria, Finlandia, Germania, Polonia e Regno Unito. Uno dei motivi alla base della creazione di schemi di certificazione privati è la disponibilità delle imprese interessate a segnalare la loro specificità, data

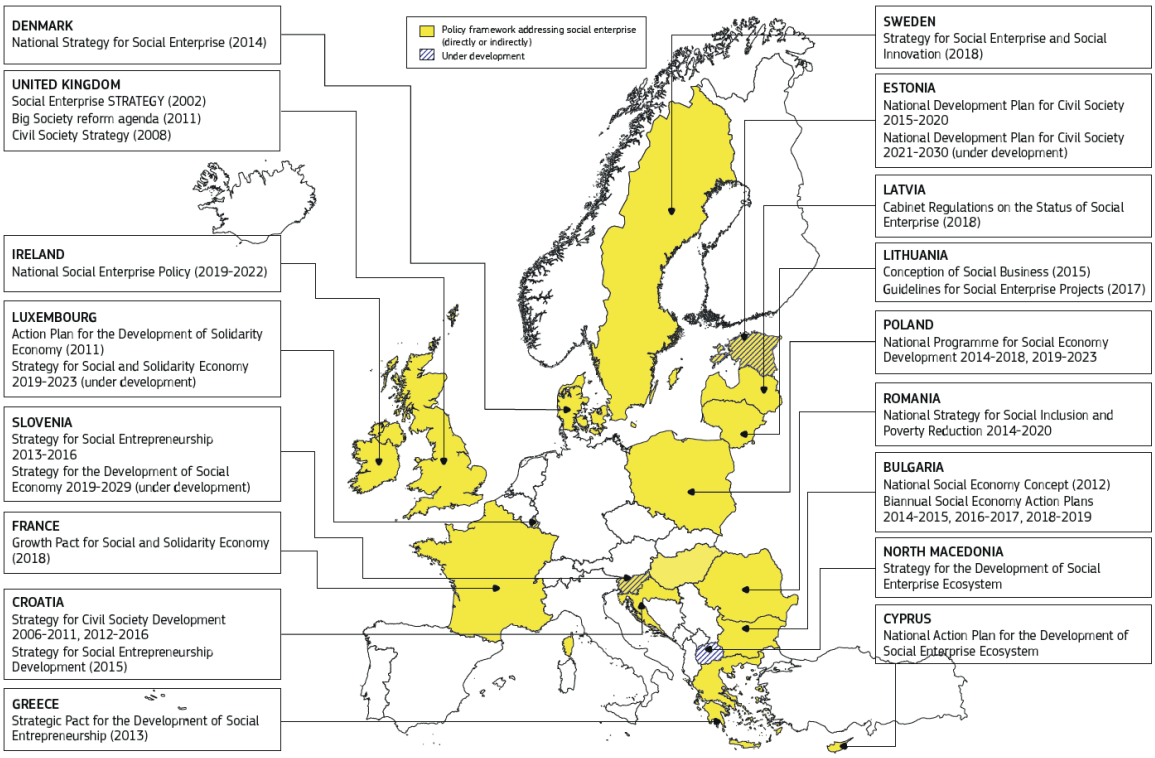

Figura 2
Paesi con policy rivolte alle imprese sociali
Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

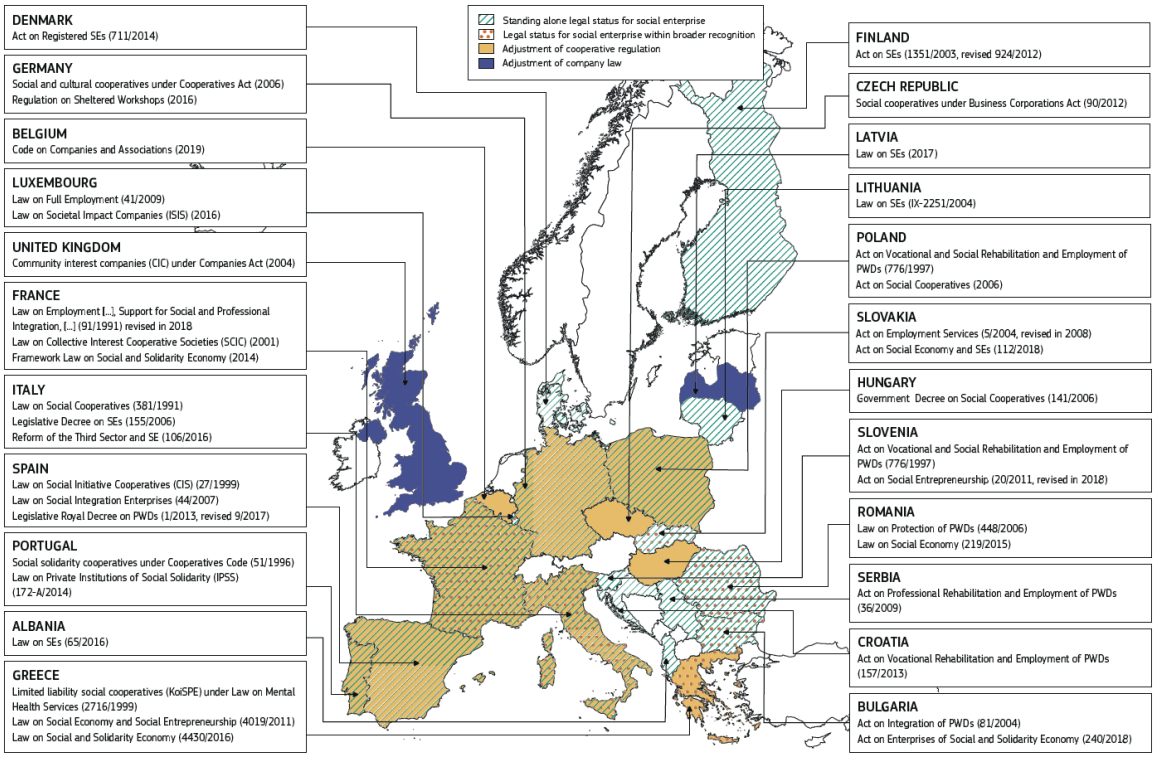

Figura 3
Paesi con leggi su forme giuridiche specifiche o status giuridici per le imprese sociali
Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

la mancanza di leggi e strategie ad hoc specificamente rivolte alle imprese sociali o l'esistenza di incentivi concreti che spingano le imprese sociali a registrarsi come tali.

Accesso alle risorse

L'accesso alle risorse finanziarie è di fondamentale importanza per le imprese sociali, come per tutti i tipi di imprese. Le risorse finanziarie sono necessarie per sostenere lo start-up e il consolidamento, nonché la continuità e la crescita delle attività delle imprese sociali.

L'accesso alle risorse finanziarie è, tuttavia, più complesso per le imprese sociali per:

- La natura specifica dell'impresa sociale: nella fase di start-up e nelle fasi di capitalizzazione difficilmente può contare su canali di finanziamento tradizionali, perché può garantire un rendimento nullo o basso degli investimenti.
- La specificità dei beni/servizi forniti: le imprese sociali spesso vendono i loro servizi alla committenza pubblica o si rivolgono agli utenti che non sono tenuti/non sono in grado di pagare.

Legal recognition		Political recognition
> FR: Law on Employment [...], Support for Social and Professional Integration, [...] (n.91, revised in 2018) > IT: Law on Social Cooperatives (n.381)	1991	
> BE: Law on Social Purpose Companies (repealed in 2019)	1995	
> PT: Social solidarity cooperatives under Cooperative Code (n.51)	1996	
> PL: Act on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of PWDs (n.776)	1997	
> EL: Limited liability social cooperatives (KoiSPE) under Law on Mental Health Services (n.2716) > ES: Law on Social Initiative Cooperatives (CIS) (n.27)	1999	
> FR: Law on Collective Interest Cooperative Societies (SCIC)	2001	
	2002	> UK: Social Enterprise Strategy
> FI: Act on Social Enterprises (n.1351, revised n.924/2012)	2003	
> BG: Act on Integration of PWDs (n.81) > LT: Law on Social Enterprises (n.IX-2251) > SI: Act on Vocational Rehabilitation and Employment of PWDs > SK: Act on Employment Services (n.5, revised in 2008) > UK: Community interest company (CIC) under Companies Act	2004	
> DE: Social and cultural cooperatives under Cooperatives Act > HU: Government Decree on Social Cooperatives (n.141) > IT: Legislative Decree on Social Enterprises (n.155) > PO: Act on Social Cooperatives > RO: Law on Protection of PWDs (n.448)	2006	> HR: Strategy for Civil Society Development 2006-2011
> ES: Law on Social Integration Enterprises (n. 44)	2007	
> LU: Law on Full Employment (n.41) > RS: Act on Professional Rehabilitation and Employment of PWDs (n.36)	2009	

Legal recognition		Political recognition
> EL: Law on Social Economy and Social Entrepreneurship (n.4019) > SI: Act on Social Entrepreneurship (n.20, revised in 2018)	2011	> EU: Social Business Initiative > LU: Action Plan for the Development of Solidarity Economy > UK: Big Society reform agenda
> CZ: Social cooperatives under Business Corporations Act (n.90)	2012	> BG: National Social Economy Concept > HR: Strategy for Civil Society Development 2012-2016
> ES: Legislative Royal Decree on PWDs (n.1, revised 9/2017) > HR: Act on Vocational Rehabilitation and Employment of PWDs (n.157)	2013	> EL: Strategic Plan for the Development of Social Entrepreneurship > SI: Strategy for Social Entrepreneurship 2013-2016
> DK: Act on Registered Social Enterprises (n.711) > FR: Framework Law on Social and Solidarity Economy > PT: Law on Private Institutions of Social Solidarity (IPSS) (n.172-A)	2014	> BG: Biannual Social Economy Action Plan 2014-2015 > DK: National Strategy for Social Enterprise > PO: National Programme for Social Economy Development 2014-2018 > RO: National Strategy for Social Inclusion and Poverty Reduction 2014-2020
> RO: Law on Social Economy (n.219)	2015	> EE: National Development Plan for Civil Society 2015-2020 > HR: Strategy for Social Entrepreneurship Development > LT: Conception of Social Business
> AL: Law on Social Enterprises (n.65) > DE: Regulation on Sheltered Workshops > EL: Law on Social and Solidarity Economy (n.4430) > IT: Reform of the Third Sector and Social Enterprise (n.106) > LU: Law on Societal Impact Companies (SIS)	2016	> BG: Biannual Social Economy Action Plan 2016-2017
> LV: Law on Social Enterprises	2017	> LT: Guidelines for Social Enterprise Projects
> BG: Act on Enterprises of Social and Solidarity Economy (n.240) > SK: Act on Social Economy and Social Enterprises (n.112)	2018	> BG: Biannual Social Economy Action Plan 2018-2019 > CY: National Action Plan for the Development of Social Enterprise Ecosystem > FR: Growth Pact for Social and Solidarity Economy > LV: Cabinet Regulations on the Status of Social Enterprise > SE: Strategy for Social Enterprise and Social Innovation > UK: Civil Society Strategy
> BE: Code on Companies and Associations	2019	> IE: National Social Enterprise Policy 2019-2022 > PO: National Programme for Social Economy Development 2019-2023

Figura 4
Cronologia del riconoscimento a impresa sociale.

Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

La committenza pubblica non sempre riconosce il valore reale dei servizi forniti dalle imprese sociali e tende a chiedere loro di mantenere bassi i costi.

A differenza delle imprese convenzionali, le imprese sociali possono contare su risorse private (umane, risorse come i volontari e risorse finanziarie come le donazioni), nonché sovvenzioni pubbliche e vantaggi fiscali.

Il principale ostacolo che le imprese sociali devono affrontare, tuttavia, è salvaguardare flussi stabili di risorse per garantire un'adeguata copertura delle esigenze dei cittadini. Questi flussi sono sempre più regolati da contratti.

Per comprendere il ruolo, il potenziale e l'impatto delle diverse fonti di finanziamento su cui si basano le imprese sociali, è essenziale distinguere tra:

– Risorse a fondo perduto per la fase di start-up/consolidamento: le situazioni variano dalla disponibilità di un'ampia gamma di misure e politiche coerenti (Paesi Bassi, Regno Unito), alla grande varietà non coordinata di misure (Francia) fino a regimi di sostegno pubblico estremamente limitati (la Repubblica Ceca e Svezia). In molti paesi le misure di sostegno alla fase di start-up sono più sviluppate di quelle per il consolidamento e la disponibilità di risorse è maggiore laddove esistono sistemi di sostegno all'imprenditorialità in generale (Germania, Paesi Bassi, Regno Unito)
– Risorse generatrici di reddito: in tutti i paesi mappati, le imprese sociali si basano su un mix di risorse finanziarie che derivano da diverse attività generatrici di reddito, che variano a seconda dei paesi analizzati. Le modalità di interazione con l'attore pubblico includono la co-progettazione a contratto, i voucher e bilanci personali, nonché gli appalti pubblici che - regolamentati dalle norme UE in materia di appalti pubblici entrate in vigore nel 2014- offrono nuove opportunità per le imprese sociali.
– Risorse rimborsabili/prestiti/ finanziamenti: la variazione tra i diversi paesi dipende dal livello di sviluppo delle imprese sociali, dalla loro capacità di pianificazione e disponibilità finanziaria. Certamente le imprese sociali non sono ancora «investor-ready» in quasi nessuno dei paesi analizzati. Un›ulteriore difficoltà deriva dal fatto che le risorse rimborsabili sono per lo più modellate secondo una logica d›investimento tradizionale che si aspetta rendimenti alti e a breve termine che le imprese sociali non sono in grado di garantire.
– Benefici/incentivi fiscali: data la loro natura in quasi tutti i paesi le imprese sociali godono di quei benefici fiscali previsti per le organizzazioni non-profit, organizzazioni di economia sociale e imprese tradizionali. Il vantaggio fiscale più diffuso è l›esenzione dall›imposta sugli utili non distribuiti. Ulteriori benefici fiscali concessi alle imprese sociali comprendono l›esenzione o la riduzione di aliquote IVA, costi di previdenza sociale ridotti o coperti da sovvenzioni, benefici fiscali rivolti a donatori privati e/o istituzionali.

Ricerca, educazione e sviluppo di competenze

L'attività di ricerca sulle imprese sociali emerge, in Europa, negli anni '90: da allora si è consolidato il campo di ricerca scientifica e nuovi ricercatori con differenti background disciplinari se ne sono occupati.

La ricerca ha contribuito ad aumentare la visibilità delle imprese sociali e i fenomeni sociali ad esse collegati, così come è aumentata la consapevolezza dei cittadini e dei policymakers sulla rilevanza di questo schema di sviluppo sociale.

Tuttavia la ricerca rimane abbastanza frammentata, sostanzialmente descrittiva e classificatoria e spesso utilizza definizioni di impresa sociale che differisce dalla definizione operativa dell'UE.

Un'ampia gamma di strumenti e attività di formazione sono emersi per colmare la mancanza di competenze degli imprenditori sociali. Malgrado ciò molti programmi di training tendono a mimare quelli delle società tradizionali invece di esplorare i vantaggi competitivi dell'impresa sociale rispetto a quella convenzionale.

Inoltre c'è un bisogno urgente di capacity building e di conoscenza condivisa nei funzionari pubblici (civil servant) e negli operatori finanziari e bancari, che spesso non capiscono i fattori chiave dell'impresa sociale e i suoi bisogni.

Imprese sociali: dimensioni e tipologie giuridiche

Misurare le dimensioni delle imprese sociali

Misurare le dimensioni delle imprese sociali è stato un compito difficile. Fattori multipli concorrono a rendere quasi im-

Tipologia di beneficio fiscale	Si, senza limitazioni	Si, con limitazioni	Non previsto
Esenzione dall'imposta societaria sugli utili non distribuiti	AT, DE, EL, FR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, PL	BE, BG, CZ, ES, HR, LT, NL, PL, RO, SE, SI, SK, UK	CY, DK, EE, FI
Riduzione o esenzione IVA	AT, BE, DE, FR, HU, IT, PL, PT	LU, SK	BG, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, RO, SE, SI, UK
Riduzione dei costi di previdenza sociale o coperti da sovvenzioni	AT, BE, HR, SE	BG, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LV, PL, PT, SI, SK	CY, CZ, DK, EE, DE, HU, LT, LU, MT, NL, RO, UK
Riduzione fiscale ai donatori privati e/o istituzionali	-	AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SI, UK	CY, DK, FI, EL, MT, RO, SE, SK

Tabella 3
Principali benefici fiscali per le imprese sociali.
Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

possibile offrire un quadro uniforme delle dimensioni delle imprese sociali in Europa.

Primo, l'affidabilità delle fonti di dati e la qualità dell'informazione in esse contenuta sono molto diverse; secondo, l'approccio seguito dai ricercatori nazionali nel quantificare la dimensione delle imprese sociali nei contesti nazionali ha influenzato considerevolmente la stima.

Nel complesso, il numero di imprese sociali stimato varia da decine di migliaia in Belgio, Francia, Germania e Italia a poche centinaia in Croazia e a Cipro. Il grado di affidabilità dei dati, da molto alto in Italia e in Polonia a molto basso a Cipro dimostra che non è un caso che i dati tendano ad essere più affidabili dove l'impresa sociale è stata riconosciuta e regolamentata.

Paese	Anno	N. stimato di SEs	N. di SEs per milione di abitanti	N. stimato di lavoratori	Grado di affidabilità dei dati	Uso del concetto di SEs
Albania	2018	379	132	2.000-2.500	Basso	Basso
Austria	2015	Circa 1.535	Circa 174	N.A	Basso	Basso
Belgio	2017	18.004	1.534	572,914	Nella media	Media alta
Bulgaria	2015-17	Circa 3.700	Circa 525	26.000	Media	Media
Croazia	2018	526	128	N.A	Media	Media
Cipro	2017	190	22	N.A	Molto bassa	Bassa
Repubblica Ceca	2018	3.773	356	n.a	Media	Media
Danimarca	2018	411	71	N.A	Bassa	Media
Estonia	2016	121	92	1.603	Media	Bassa
Finlandia	2018	1.181	214	Circa 52.500	Alta	Media
Francia	2015-17	Circa 96.603	1.414	>1.187.249	Media	Media
Germania	2017	77.459	936	N.A	Media	Bassa
Grecia	2019	1.148	107	N.A	Alta	Media
Ungheria	2016	15.855	1.1621	72.642	Media	Media
Islanda	2017	258	740	1.488	Bassa	Bassa
Irlanda	2009	3.376	699	>25.000	Bassa	Alta
Italia	2017	102.461	1.694	894.800	Molto alta	Molto alta
Lettonia	2018	Circa 200	Circa 103	N.A	Media	Media
Lituania	2016-17	3.476	1.237	N.A	Media	Media
Lussemburgo	2017-18	928	1.546	24.055	Alta	Alta
Malta	2018	31-62	65-130	N.A	Bassa	Bassa
Montenegro	2018	150	241	>500	Bassa	Bassa
Paesi Bassi	2015-16	5.000/6.000	290-350	65.000-80.000	Bassa	Bassa
Nord Macedonia	2013-15	551	266	N.A	Basso	Basso
Norvegia	2016	250	47	N.A	Media	Bassa
Polonia	2016-19	29.535	768	428.700	Alta	Media
Portogallo	2013	7.938	771	145.734	Media	Media
Romania	2015-17	6.317	323	17.117	Media	Media
Serbia	2012	411	59	4.272	Media	Bassa
Slovacchia	2014	3.737	687	N.A	Bassa	Media
Slovenia	2017	1.393	674	15.063	Media	Media
Spagna	2017	9.680	208	>91.500	Alta	Alta
Svezia	2009-16	Circa 3.000	Circa 296	N.A	Bassa	Bassa
Turchia	2016-18	1.776	22	N.A	Media	Bassa
Regno Unito	2007-17	30.753	464	353.357	Molto alta	Molto alta

Tabella 4
Numero stimato di imprese sociali.

Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

Status giuridico e forme legali adottate dalle imprese sociali

Le imprese sociali hanno adottato una grande varietà di forme organizzative e giuridiche che dipendono dal sistema giuridico nazionale previsto dal loro paese di appartenenza e da altre caratteristiche di contesto.

Tra queste vi sono forme giuridiche/statuti ad hoc che sono stati progettati specificamente per favorire la crescita delle imprese sociali e forme giuridiche non progettate esplicitamente per le imprese sociali (ad es. associazioni, cooperative e mutue, fondazioni, imprese convenzionali e tipi specifici di organizzazioni senza scopo di lucro come, ad esempio, il chitalishte in Bulgaria), che possono essere utilizzate, anche se a volte con difficoltà, per svolgere attività economiche che perseguono finalità di interesse generale.

Sulla base dei sistemi giuridici nazionali e del riconoscimento pubblico di cui godono, le imprese sociali si possono classificare in cinque gruppi distinti. Ciò detto, ci sono molte imprese sociali che continuano ad usare forme giuridiche che non sono necessariamente concepite per loro (sesto gruppo).

L'impresa sociale e il panorama delle forme organizzative e dei sistemi di welfare

Tipi di impresa sociale rispetto ad altre forme organizzative

Il diagramma tridimensionale riportato di seguito contribuisce a posizionare le diverse forme organizzative che operano nei paesi analizzati in relazione alle tre dimensioni chiave (proprietà imprenditoriale, sociale e di governance), nonché nei confronti di una tipologia ideale, rappresentata dal concetto di impresa sociale così come definita dalla SBI.

Nel diagramma, il tipo ideale coincide con il punto arancione, posizionato in alto a destra, che illustra il forte orientamento sociale, imprenditoriale e inclusivo dell'impresa sociale.

Questo diagramma illustra i confini tra le organizzazioni che soddisfano i requisiti operativi dell'UE e quelle che non corrispondono. Le organizzazioni indicate dal punto blu sono concepite come imprese sociali: la loro posizione nel diagramma è il risultato dell'interazione tra le dimensioni sociali, imprenditoriali e inclusive che soddisfano un valore minimo.

Le organizzazioni contrassegnate dal punto viola non sono concepite come imprese sociali: questo è il caso, ad esempio, delle associazioni che non svolgono attività economica, le cooperative che non perseguono obiettivi di interesse generale e società convenzionali che non hanno istituzionalizzato il perseguimento di scopi sociali espliciti.

L'impresa sociale nei confronti delle politiche pubbliche e dei sistemi di welfare

A seconda del paese, le imprese sociali svolgono un ruolo diverso all'interno del sistema di welfare ed ai processi di riforma intrapresi.

Nei Paesi con un'offerta tradizionalmente scarsa di servizi sociali da parte dei fornitori pubblici e forti tradizioni di impegno civico, le imprese sociali sono emerse inizialmente per colmare le lacune nella fornitura di servizi sociali. In questi Paesi (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna), le autorità pubbliche hanno successivamente deciso di garantire la fornitura di servizi di interesse generale finanziando e sostenendo le imprese sociali.

In quegli Stati membri (Danimarca, Finlandia, Svezia, Regno Unito) dove l'offerta di servizi sociali è stata tradizionalmen-

Tipologia di Impresa sociale	Descrizione	Forme giuridiche esclusive per SEs	Paesi
Imprese sociali istituzionalizzate	Forme giuridiche espressamente disegnate per le SE, che prevedono un ampio spettro di attività di interesse generale	Si	Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Spagna, Regno Unito
Imprese sociali istituzionalizzate	Forme giuridiche disegnate specificamente per le SEs con un focus specifico sull'integrazione lavorativa	Si	Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Polonia, Portogallo
Imprese sociali istituzionalizzate	Forme giuridiche disegnate specificamente per le SEs (diversi ambiti di attività di interesse generale)	Si	Bulgaria, Croazia, Danimarca, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia
Imprese sociali istituzionalizzate	WISE status	Si	Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Svezia, Turchia (lista non esaustiva)
Imprese sociali de facto	Organizzazioni che rispondono ai criteri indicati dalla definizione operativa europea di SEs ma utilizzano una forma giuridica non specifica per le imprese sociali (associazioni, cooperative, imprese convenzionali)	No	Tutti i paesi

Tabella 5
Status e forme giuridiche adottate dalle imprese sociali.

Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

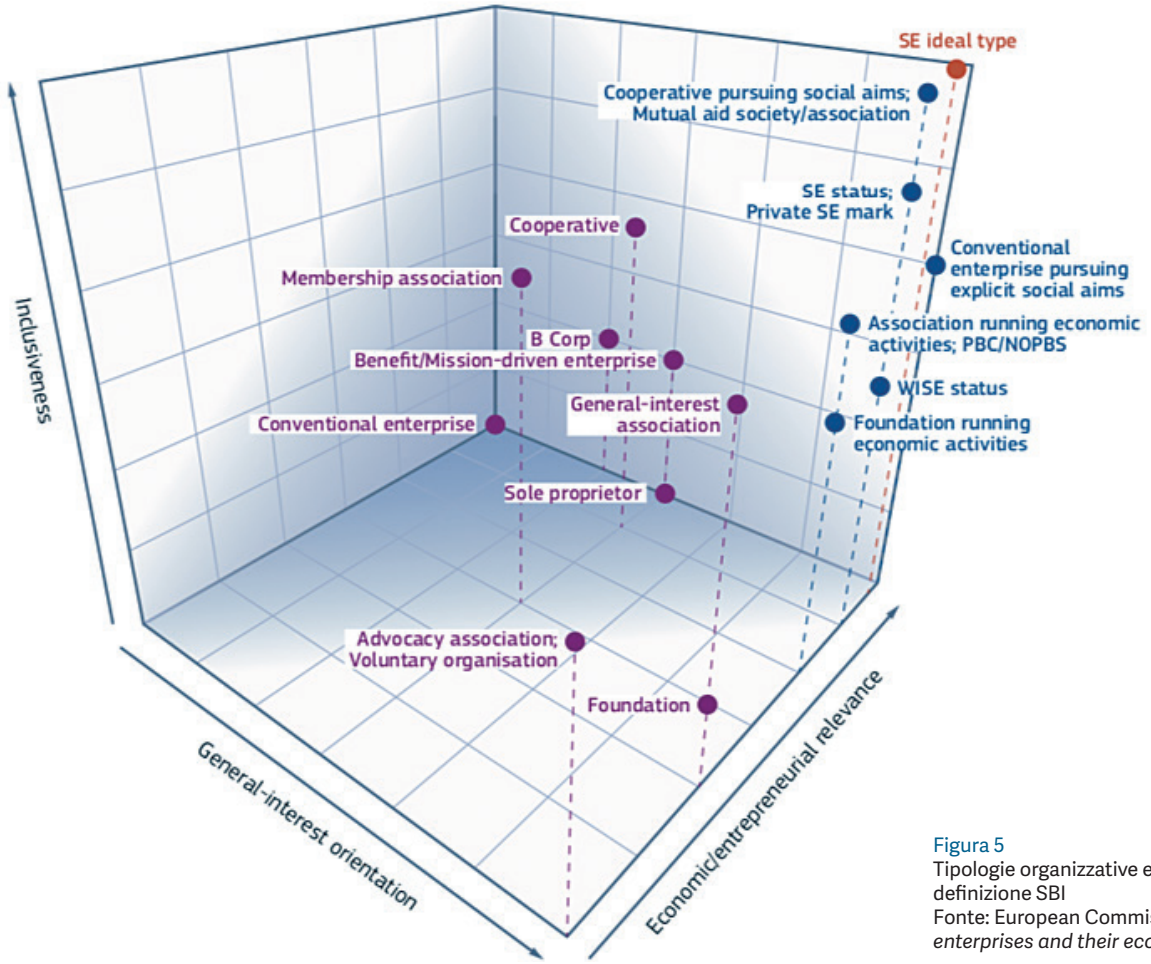

Figura 5
Tipologie organizzative e le tre dimensioni della definizione SBI
Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

te pubblica, l'emergere delle imprese sociali si è tipicamente intrecciata con la trasformazione dei sistemi di welfare. I principali campi d'intervento sono quelli in cui la fornitura di servizi è stata appaltata all'esterno.
Nei paesi in cui i sistemi di welfare sono in fase di riforma, sono emerse le imprese sociali in uno spettro diversificato di aree con una forte propensione a soddisfare le esigenze di gruppi svantaggiati ed emarginati. Ciò vale per un numero significativo di paesi extra unione.
Paesi con ampie strutture di welfare senza scopo di lucro già sostenute da risorse pubbliche e che coprono la maggior parte dei bisogni della popolazione hanno visto un cambiamento verso posizioni imprenditoriali più forti (Austria, Germania e Paesi Bassi).

Ci sono, inoltre, alcuni paesi dove le imprese sociali tendono ad essere scollegate dalle politiche pubbliche (Albania, Malta, Macedonia settentrionale, Serbia, Turchia).

Nel complesso, le imprese sociali sono attualmente ampiamente diversificate in termini di tipologie di servizi di interesse e gruppi target serviti.
Questi diversi campi di attività possono, tuttavia, essere ricondotti a tre principali aree di intervento:
– servizi sanitari e sociali;
– integrazione lavorativa di persone svantaggiate;
– altre sfide sociali.

Tendenze, opportunità e sfide

I rapporti dei singoli paesi confermano che le imprese sociali esistono in tutti i paesi analizzati e che stanno crescendo in numero e importanza. Sono per lo più di tipo comunitario e spesso emergono dall'economia sociale e utilizzano la sua tipica forma organizzativa. Un'ampia e crescente quota dell'offerta di servizi di interesse generale è garantita da imprese sociali spesso in collaborazione con le autorità locali. Inoltre, le imprese sociali contribuiscono direttamente alla creazione di migliaia di posti di lavoro in generale e per persone svantaggiate in particolare.

Indipendentemente dal grado di sviluppo dell'impresa sociale, la lettura trasversale dei rapporti sui singoli paesi mette in luce l'importanza di creare un ambiente equilibrato e un ecosistema coerente che valorizzi pienamente la natura delle imprese sociali. Dal punto di vista delle prospettive finanziarie, flussi stabili di risorse provenienti da attività generatrici di reddito sono essenziali.

Vi è inoltre la necessità di sviluppare capacity building a diversi livelli per formare in modo adeguato le amministrazioni pubbliche che riescano a sfruttare i fondi disponibili e gestire le gare d'appalto, per familiarizzare funzionari pubblici e bancari con le imprese sociali e per sostenere le imprese sociali a diventare Investor-ready.

Appendice

No	Paese	tipologia	2014	2016	2018-2020
1	Albania	Scheda	-	-	x
2	Austria	Report	x	-	x
3	Belgio	Report	x	x	x
4	Bulgaria	Report	x	-	x
5	Croazia	Report	x	-	x
6	Cipro	Report	x	-	x
7	Repubblica Ceca	Report	x	-	x
8	Danimarca	Report	x	-	x
9	Estonia	Report	x	-	x
10	Finlandia	Report	x	-	x
11	Francia	Report	x	x	x
12	Germania	Report	x	-	x
13	Grecia	Report	x	-	x
14	Ungheria	Report	x	-	x
15	Islanda	Scheda	-	-	x
16	Irlanda	Report	x	x	x
17	Italia	Report	x	x	x
18	Lettonia	Report	x	-	x
19	Lituania	Report	x	-	x
20	lussemburgo	Report	x	-	x
21	Malta	Report	x	-	x
22	Montenegro	Scheda	-	-	x
23	Paesi Bassi	Report	x	-	x
24	Macedonia del Nord	Scheda	-	-	x
25	Norvegia	Scheda	-	-	x
26	Polonia	Report	x	x	x
27	Portogallo	Report	x	-	x
28	Romania	Report	x	-	x
29	Serbia	Scheda	-	-	x
30	Slovacchia	Report	x	x	x
31	Slovenia	Report	x	-	x
32	Spagna	Report	x	x	x
33	Svezia	Report	x	-	x
34	Svizzera	Report	x	-	-
35	Turchia	Scheda	-	-	x
36	Regno Unito	Report	x	-	x

Tabella 6
Paesi inclusi nelle tre mappature della Commissione Europea sulle imprese sociali.
Fonte: European Commission (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe.*

Capitalising Social - Socializing Capital? Le narrative accademiche sulla Social Entrepreneurship: un'analisi critica dei contenuti politico-ideologici

Marco Guglielmo, *University of Birmingham*
Marco Libbi, *Università degli Studi di Genova*

Abstract

Questo paper analizza la carica politica-ideologica nelle principali linee di narrazione accademica sull'imprenditorialità sociale. Nell'ultimo decennio, infatti, si è sviluppato un campo di ricerca critica sulla *Social Entrepreneurship* tesa a disvelarne le relazioni di potere. Tuttavia, queste critiche hanno teso a contrapporre dicotomicamente ad una ideologia individuata come *mainstream* – il fondamentalismo di mercato - un'altra ideologia fondata sulla partecipazione comunitaria. Al contrario, in questo paper, queste chiavi di interpretazione sono ri-concettualizzate come elementi di una tensione ideologica intrinseca nel fenomeno stesso della *Social Entrepreneurship* (SE) e delle relative narrative accademiche: quella tra la funzione di "capitalizzazione del sociale" e di "socializzazione del capitale". Attraverso un'analisi qualitativa delle principali definizioni nella letteratura accademica sull'imprenditorialità sociale sono stati quindi individuati quattro tipi di ideologia, riferiti agli obiettivi di riproduzione/trasformazione delle strutture economico-sociali e alla conservazione/innovazione dei processi attraverso cui queste strutture operano. L'analisi è stata condotta attraverso la *Critical Discourse Analysis* e intende contribuire all'apertura di progetti di ricerca per la comprensione delle relazioni (contro-) egemoniche tra attori del mondo accademico, policy-makers, imprenditori sociali, comunità locali. Gli assunti principali alla base di questa analisi sono (1) che una crescente trasparenza del sub-strato politico negli approcci alla ricerca sull'imprenditorialità sociale possa favorire un dialogo più ricco e interdisciplinare e (2) che questo dialogo possa arricchire la comprensione delle complesse relazioni alla base delle interrelazioni costitutive della SE.

Keywords: Social Entrepreneurship, imprenditorialità sociale, ideologia, critical discourse analysis, innovazione, welfare, imprenditorialità

DOI: 10.7425/IS.2020.01.03

Introduzione

La definizione della *Social Entrepreneurship* (SE) ha rappresentato, negli ultimi decenni, il terreno di un crescente dibattito tra centri di ricerca, policy-makers, attori sociali e imprenditoriali (Borzaga e Defourny, 2001; OECD 2010; OECD 2018; Commissione Europea 2011, 2016, 2020). Definire un fenomeno significa porre dei limiti tra ciò che esso contiene ed esclude. Tuttavia, la SE sembra costitutivamente caratterizzata dalla sua capacità di integrare azione economica e solidale (Raffini, 2015), sfumando i confini tra – e "dentro" – il sociale, l'economico ed il politico (Bosi e Zamponi, 2019). Proprio attorno a questa capacità di ibridare e combinare forme imprenditoriali dinamiche ed innovative con i miglioramenti sociali, si sono sviluppate le sue definizioni *mainstream* (ad es. Dees et al., 2001; Mair et al., 2006; Nicholls, 2006; Bornstein e Davis, 2010). Tuttavia, già dai primi anni 2000, si sono aperte diverse correnti di analisi critica della SE. Ad esempio, Raymond Dart (2004) ha affermato che la SE sia stata legittimata più sul piano morale che empirico: policy-makers e accademici ideologicamente schierati a favore dell'idea che solo le tecniche del business e del management potessero risolvere i problemi sociali ne avrebbero sospinto lo sviluppo. Albert Hyunbae Cho (2006) ha aggiunto che le concettualizzazioni mainstream della SE sarebbero affette da una visione monologica del sociale: la SE sarebbe stata interpretata come capace di produrre impatti positivi solo grazie ad una lettura ideologicamente distorta del "sociale" come dimensione a-conflittuale. La letteratura critica, da un lato, ha avuto il merito di teorizzare gli impatti della carica politico-ideologica – basata sul fondamentalismo di mercato – delle principali narrative e concettualizzazioni della SE (ad es. Teasdale, 2012; Lehner e Germak, 2014; Cieslik, 2018). Dall'altro, tuttavia, non ha affermato come politica e ideologica la propria – contrapposta – lettura della SE, principalmente fondata sul valore della partecipazione comunitaria come asse portante del bene sociale: di conseguenza, ha risposto ad una dichiarata – e problematica – "a-politicità" e "a-conflittualità" attraverso una riaffermazione della dialettica tra "economico" e "sociale", senza esplorare fino in fondo la funzione politica della SE. L'obiettivo di questo paper è pertanto quello di contribuire alle analisi critiche della SE, attorno a tre principi guida: (1) l'affermazione della SE come fenomeno politico (2) il riconoscimento della rilevanza delle ideologie come substrato intrinseco ad ogni rappresentazione delle relazioni umane; (3) la conseguente necessità di concettualizzare le tensioni – politiche e ideologiche –costitutive della SE. Questa carica politico-ideologica può essere rintracciata su due livelli: le motivazioni degli attori (Jarrodi et al., 2019) e le narrative (Cieslik, 2018). Questo paper si concentrerà sul secondo livello, attraverso un'analisi delle definizioni accademiche della SE e una loro re-interpretazione in chiave politica e ideologica.

La dimensione politica della SE può essere rintracciata nel suo contributo ad – almeno – tre macrofenomeni: (1) la riar-

ticolazione della partecipazione comunitaria; (2) la ristrutturazione dei confini e delle funzioni del welfare state; (3) la costruzione di sistemi ideologici tendenti alla ridefinizione dei confini tra l'economico e il sociale. Alla base di questa analisi assumiamo la politica intesa come:

La sfera dei rapporti sociali, delle azioni, delle associazioni e delle istituzioni che si strutturano e de-strutturano incessantemente (...), sia per dinamica propria, sia per la spinta di movimenti sociali e ideologie, avendo come riferimento l'acquisizione, il controllo e la distribuzione delle risorse considerate essenziali per l'esistenza umana e il governo dell'ordine sociale. (Gallino, 1978, p. 515). In quanto interviene su fattori strutturali dell'ordine sociale e sul rapporto tra istituzioni e individui, dunque, la SE non può essere considerata come un fenomeno a-politico. Terzo settore e imprenditoria sociale sono le fondamenta di quell'economia sociale (Laville, 1998; Ciriec, 2017) posta fra il pubblico e il privato che ha rappresentato un nodo di trasformazione del welfare, ma anche di nuovi approcci alla dimensione lavorativa e solidale. Nati come elementi di sfida al sistema politico, sono stati concettualizzati come forme innovative di impegno politico rispetto alla tradizionale militanza partitica (Marcon, 2004; Evers e Essen, 2019). La spinta associazionista post-sessantottina si pose come obiettivo la realizzazione di valori universali attraverso l'intervento sui bisogni emergenti nella società (Evers e Laville, 2004). In questo nuovo clima culturale, in particolar modo in Italia (Borzaga e Ianes, 2006; Borzaga e Depedri, 2012), molte realtà impegnate nel contrasto al disagio socio-economico iniziarono a strutturarsi in organizzazioni al fine di dare continuità ad azioni che sarebbero rimaste altrimenti occasionali. L'intento - di fatto estremamente politico - era anticipare e stimolare l'intervento dello Stato (Borzaga e Fazzi, 2011).

La formazione di particolari forme di azione collettiva tra cui il Forum del Terzo settore, ma anche la realizzazione di riviste e coordinamenti sui temi d'interesse (Polizzi e Vitale, 2017) hanno contribuito alla creazione di una idea perlopiù condivisa del ruolo della SE e del Terzo settore. L'affermazione del welfare mix (Ascoli e Pasquinelli, 1993; Ascoli e Ranci, 2003) a partire dagli anni duemila ha incrementato l'espansione delle funzioni organizzative del Terzo settore accompagnando la sua trasformazione da agente di lotta politico-ideologica "sfidante" le istituzioni ad un ruolo di erogatore di servizi per conto di queste. Le ristrettezze economiche degli enti locali (Fazzi, 2017) dal 2008 ad oggi hanno portato ad un ripensamento di questo modello ed è anche in tal senso[1] che il legislatore attraverso la riforma del Terzo settore (specie nei D. Lgs. 117/17 e D. Lgs. 112/17) ha introdotto nuovi strumenti con l'intento di incentivare la ricerca di risorse autonome nei capitali privati ed una maggiore imprenditorialità (Fici, Rossi et al., 2020). All'interno del Titolo VII del Codice del Terzo settore - attuando il principio di sussidiarietà (Scalvini, 2018) - ha introdotto una disposizione che consente forme di co-programmazione a livello territoriale dei servizi (Borzaga, 2019; Marocchi, 2019), che aprono potenziali spazi di evoluzione e trasformazione sul piano del rapporto tra enti pubblici, SE e Terzo settore[2]. Per motivi di spazio i tratti del cambiamento in Italia del Terzo settore presentati sono parziali ma utili a titolo di esempio per evidenziare come le spinte e le contraddizioni delle nuove forme dell'imprenditoria sociale si sono manifestate nello spazio pubblico attraverso la sovrapposizione tra l'agire sociale e l'agire imprenditoriale. Ed è proprio la potenziale dialogicità tra questi elementi, la contemporanea tendenza alla "socializzazione" della sfera economica e alla "economicizzazione" della sfera sociale, a ridefinirne continuamente i confini politico-ideologici. In questa chiave, pertanto, il passaggio da *challenger* a *service provider* degli attori della SE (Della Porta e Diani, 2006) non ne rappresenterebbe una riduzione del ruolo politico, ma una sua evoluzione. La SE, dunque, viene intesa in questo paper come fenomeno in cui attori (gli imprenditori sociali) e strutture (mercato, istituzioni politiche e culturali) interagiscono dentro e tra le dimensioni economiche e sociali ridefinendo, con ciò, gli spazi del "politico", o meglio, adottando il concetto che Ulrich Beck (2005) utilizza per indicare una fuoriuscita della politica dai suoi argini, del subpolitico. Con questo termine il sociologo tedesco vuole definire il processo di svuotamento delle forme classiche della politica e la contemporanea, spesso quasi non percettibile e involontaria, (sub)politicizzazione di ambiti e pratiche considerati tradizionalmente impolitici. Alla luce di questo concetto si può evidenziare come la SE ha, ed ha avuto, un ruolo non secondario nello sfidare e, in un certo senso guidare, la politica nel rispondere ai bisogni emergenti avvicinando il cittadino alle istituzioni, delineandosi come strumento di "orizzontalizzazione" (Pirni e Raffini, 2016) nei rapporti tra istituzioni e cittadini.

In che senso, dunque, le stesse concettualizzazioni scientifiche della SE rappresentano un fenomeno politico? La nostra tesi è che le difficoltà concettuali risultanti in innumerevoli – e spesso contrastanti – definizioni della SE (Alter, 2007) siano – anche – frutto del mancato – o celato – riconoscimento del substrato politico-ideologico sulla cui base vengono teorizzati gli elementi costitutivi della SE, l'agire sociale e l'agire imprenditoriale. La concettualizzazione di questo substrato, pertanto, è necessaria per definire i contorni di un dibattito che si arricchisca disvelando come diversi attori rispondono ad una domanda essenziale: come si definisce il cambiamento sociale desiderato cui la SE contribuirebbe e come si articola questo potenziale contributo?

Adottando le categorie utilizzate da Jenny Andersson (2007) per descrivere il passaggio all'economia della conoscenza tra gli anni '90 e i primi anni 2000, la dimensione normativa della SE sarebbe interpretabile sulla base di due poli ideologici: la capitalizzazione del sociale o la socializzazione del capitale. Questi due poli rappresenterebbero la trasposizione norma-

1 Le motivazioni antistanti la decisione del legislatore di creare un'unica normativa di riferimento per il Terzo settore non sono legate solo alla crisi dei fondi pubblici ma anche alla necessità di ricomporre un quadro giuridico particolarmente frammentato (Gori e Zandonai, 2018) e di seguire l'evoluzione che in questi anni ha contraddistinto gli enti del Terzo settore (Fici, 2018).

2 Per quanto concerne la co-programmazione si potrebbe parlare di un 'ritorno', in quanto le prime collaborazione in Italia fra Terzo settore ed enti pubblici manifestavano questa tendenza, per trasformarsi con l'affermazione del welfare mix. Sottolineare questo aspetto ci pare centrale in quanto, la possibilità di muoversi di concerto con gli enti pubblici attraverso la propria professionalità nello spazio pubblico può modificare il rapporto tra cittadini e istituzioni riducendo, potenzialmente, la distanza.

tiva – l'obiettivo desiderato - della dimensione sostantiva della SE, l'agire imprenditoriale e l'agire sociale. Questa polarizzazione riflette due distinti campi di analisi sulla SE. Nel primo campo rientrano le teorie mainstream che vedono la competizione tra imprenditori come *driver* nell'individuazione di soluzioni "di mercato" capaci di risolvere specifici problemi sociali. Queste teorie assumono che lo Stato e il Terzo settore abbiano fallito nel contrasto dell'esclusione sociale e che proprio la ridefinizione dei confini tra questi ambiti e il mercato sia la chiave del cambiamento sociale. Nel secondo campo, rientrano invece le teorie critiche che assumono che il benessere sociale non sia riducibile alla sommatoria delle utilità individuali e che il capitalismo sia una determinante dei fenomeni di esclusione sociale: di conseguenza, il cambiamento sociale si può realizzare solo modificando le relazioni di potere esistenti e "democratizzando" i processi economici (ad es. Eikenberry, 2009, 2018; Teasdale et al., 2013). Le analisi critiche della SE, tuttavia, tendono a sovrapporre due distinti piani di analisi: (1) la "lettura" delle attuali strutture di potere economico e delle corrispondenti articolazioni politico - ideologiche; (2) la definizione di teorie normative tendenti al superamento di quelle strutture attraverso un'articolazione contro-egemonica. Questa sovrapposizione genera due problemi: (1) l'analisi della SE come riproposizione statica della dialettica tra capitale e sociale rischia di non cogliere differenti articolazioni derivanti dalla tensione tra questi due poli e di negare, quindi, le potenzialità politiche di questa dialettica; (2) si critica un'ideologia – il fondamentalismo di mercato –, con un'altra – la socializzazione del mercato – caricando la prima di valore negativo e nascondendo la natura ideologica della seconda (Dey e Lehner, 2017). Al fine di superare questi limiti, e di contribuire allo sviluppo delle analisi critiche della SE, questo paper si articola attorno a tre presupposti: (1) le costruzioni ideologiche non sono, in sé, negative o positive, ma il riflesso degli obiettivi intrinseci alla rappresentazione di ogni fenomeno sociale; (2) le tendenze alla capitalizzazione del sociale o alla socializzazione del capitale non sono, necessariamente, poli di contrapposizione ma elementi di tensione costitutivi della SE; (3) la definizione del sub-strato ideologico delle concettualizzazioni di queste tensioni permette di sciogliere nodi concettuali irrisolti connettendo ciascuna definizione della SE a differenti orizzonti politici di riferimento.

L'analisi sulla carica politica ideologica della SE s'inserisce nel dibattito sul rapporto tra imprenditorialità e socialità. Nella tesi di Mintzberg (2015), l'imprenditorialità sociale, le iniziative che partono dalla comunità e i movimenti sociali assumono un ruolo centrale nella trasformazione del mercato, permettendo di superare la visione di un "capitalismo aggettivato" (Mintzberg, 2015, p. 11) attraverso una maggiore sinergia fra Stato, mercato e quella che l'autore definisce *plural society*. Gli attori della società civile portano con loro una visione che trasforma, silenziosamente o meno, gli elementi della nostra società, non ultimo il mercato (Porter e Kramer 2011). Per questo la nostra proposta considera la SE come un fenomeno sociale il cui elemento costitutivo è l'interazione tra agire imprenditoriale e agire solidale in termini di tensione reciproca. Consci che il conflitto nella sua accezione sociologica sia una proprietà che appartiene ai soggetti individuali e collettivi (Smelser, 1995), l'uso del termine non ci pare inappropriato per sottolineare la tensione, o rievocando Simmel (1908) il contrasto[3], nel rapporto tra le dimensioni su cui si muove la SE. Questa tensione non ha una valenza patologica ma l'agire imprenditoriale – in cui centrale è il carattere della sostenibilità – e l'agire solidale nei confronti della collettività "convivono" nella SE; al venire meno di questa tensione, attraverso la sottomissione di un elemento all'altro, muterebbe la natura dell'oggetto. É proprio partendo da questa connotazione del termine conflitto, che si può assumere che la tensione tra agire sociale e agire imprenditoriale sia costitutivo della SE; e che pensare a questa tensione come la base di ogni interpretazione ed esperienza ascrivibile alla *Social Entrepreneurship* renda possibile di comprenderne il pluralismo e i poli di confronto (Beyes e Steyaert, 2011). Oltretutto, intendiamo contribuire all'appello di quegli autori che sottolineano la necessità di una maggiore interdisciplinarietà nella ricerca sulla SE (Dey e Steyaert, 2012; Cieslik, 2018).

Il paper è articolato come segue: nel prossimo paragrafo verrà presentata una review dei principali filoni di letteratura critica sulla SE; successivamente saranno illustrate le ragioni dell'adozione della Critical Discourse Analysis come metodologia per classificare il contenuto ideologico delle principali narrazioni accademiche sulla SE; nel quarto paragrafo saranno presentati i risultati dell'analisi di 62 definizioni della *Social Entrepreneurship* generando una classificazione delle ideologie sulla base di due principali assi di analisi: la trasformazione/riproduzione delle strutture economico-sociali, la conservazione/innovazione dei processi che le guidano; si discuterà quindi di come questi risultati contribuiscono allo sviluppo della letteratura critica sulla SE e, conclusivamente, si analizzeranno i possibili rischi e benefici dei risultati di questa ricerca e i suoi possibili sviluppi futuri.

Critiche della Social Entrepreneurship: una review

É possibile individuare tre filoni di analisi critica della SE. Il primo si focalizza sugli oggetti del discorso accademico, contrapponendo alle grandi narrazioni il valore delle piccole narrative per disvelare le asimmetrie di potere incluse nelle prime. Il secondo gruppo problematizza la prevalenza della ricerca sull'imprenditoria sociale attorno a scuole di pensiero radicate nei campi del business e del management (Social Enterprise, Social Innovation): la critica, di conseguenza, è esercitata attraverso lo sviluppo di una più pronunciata multidisciplinarietà per rompere la mono-logicità del discorso sulla SE. Il terzo campo costituisce una critica 'neo-Polanyiana' della SE: in questo caso, il problema principale viene individuato sui risultati dei processi dell'imprenditorialità sociale. La riflessione critica è dunque rivolta alla necessità di comprendere le condizioni necessarie affinché la SE si traduca in un "contromovimento" che riconnetta la dimensione sociale con quella economica.

3 Georg Simmel nella sua Soziologie (1908) non utilizza direttamente il termine *Konflikt* ma utilizza i termini *Streit e Kampf*, più simili all'accezione di tensione o contrasto. Il conflitto in tal senso è una forma di associazione fra individui o gruppi che governa il processo interattivo tra questi, producendo quindi - paradossalmente – un'unità. Tale concezione introducendo una visione sul conflitto di tipo relazionale, assume che la «tensione introdotta dagli elementi dissociativi è comunque connotata in modo associativo» (Bettin Lattes 2011, p.180).

Il discorso delle grandi narrative produrrebbe, secondo Simon Teasdale (2012) una relazione di equivalenza dell'imprenditorialità sociale con i principi del neoliberismo, propagando una visione ottimistica e performativa delle sue capacità di trasformazione attraverso modalità efficienti di intervento basate sulla razionalità, il perseguimento dell'utilità e l'individualismo. La SE, dunque, sintetizzerebbe il fare "bene" (economico) con fare "il bene" (sociale), perseguendo una double bottom line (Conway Dato-on e Kalakay, 2016). La ricerca accademica mainstream, dunque, promuoverebbe una de-politicizzazione del cambiamento sociale (Teasdale et al., 2013), riducendo il focus dell'analisi agli effetti prodotti dagli individui protagonisti dell'imprenditorialità sociale, ad esempio, nei campi della sanità (Drayton et al., 2006), dell'istruzione (Sperandio, 2005), dell'integrazione occupazionale dei soggetti svantaggiati (Nyssens, 2006). Pascal Dey e Chris Steyaert (2012) hanno individuato quattro aree di criticità in questo tipo di narrative: (1) la possibilità del cambiamento sociale sarebbe sconnessa dalle tensioni strutturali che esso comporta; (2) la SE sarebbe ridotta ad un oggetto dipendente dalle abilità manageriali dei suoi protagonisti, dunque oscurando l'analisi della sua utilità sociale; (3) le tecniche di management applicate dagli imprenditori sociali rappresenterebbero, di per sé, un segno di progresso positivo in contrapposizione alle inefficienze regressive legate alla dipendenza finanziaria dal settore pubblico (Dees et al., 2001); (4) le grandi narrative sarebbero viziate dall'assumere a-criticamente una visione individualista della trasformazione sociale. Secondo gli stessi autori (Dey e Steyaert, 2010) le grandi narrative si fanno promotrici di una visione messianica – ed uniformata – dell'imprenditore sociale: una figura orientata al mercato, ma allo stesso tempo altruista e interessato alla trasformazione sociale (ad es. Leadbeater, 1997; Mair e Noboa, 2006), riflettendo, in questo modo, una posizione ideologica che dividerebbe il mondo in un polo positivo (gli imprenditori sociali) e in uno negativo (gli esclusi da queste abilità) (ad es. Nicholls, 2006). Al contrario, diverrebbero fondamentali le narrative costruite sul racconto delle micro-esperienze dell'imprenditorialità sociale, come strumento per affermare una visione polimorfa del fenomeno, che ne esprima sia le potenzialità che i problemi[4]. Altri esempi di piccole narrative nella letteratura sono focalizzati su casi di studio in quei paesi europei caratterizzati da una forte narrazione dei policy-makers sull'imprenditorialità sociale, come ad esempio la Svezia e il Regno Unito (ad es. Mason, 2012; Seanor et al., 2013). Karin Berglund e Caroline Wigren (2012), ad esempio, hanno dimostrato che mentre nelle grandi narrative l'imprenditorialità sociale è descritta come agente razionale e mitigatore del capitalismo, nelle piccole narrative il focus sarebbe spostato su valori non economici, come la capacità di costruire legami comunitari. Malin Gawell (2013) ha invece individuato una tensione nei protagonisti dell'imprenditorialità sociale, che avrebbero sviluppato capacità innovative, sia sfidanti delle strutture di potere politico e economico, che embedded all'interno delle strutture istituzionali.

La prospettiva economica-manageriale si è sviluppata dalla combinazione di frame teorici precedenti (Poledrini e Tortia, 2018) intorno alla crescita della rilevanza del Terzo settore nelle economie del Nord del mondo e dalla difficoltà di rispondere ai nuovi bisogni di natura sociale e occupazionale nascenti da parte dei sistemi di welfare (Defourny e Nyssens, 2008; Galera e Borzaga, 2009; Borzaga et al., 2014). Katarzyna Cieslik (2018) ha recentemente condotto una review della letteratura sulla SE al fine di evidenziare un (quasi-) monopolio metodologico da parte delle scuole di pensiero sviluppatesi nei Dipartimenti di Business e Management in Europa e Nord-America. Questi approcci ridurrebbero la complessità della SE dando ampio spazio a test quantitativi sulle *performances* delle imprese sociali, sottovalutando le analisi qualitative in grado di rappresentare la profondità dei processi e delle tensioni coinvolte dal fenomeno. Paul Charles Light (2008) aveva evidenziato un gap nella capacità delle scuole di pensiero più forti di esercitare un potere di selezione nella definizione della SE. Sarebbe possibile individuare due scuole di pensiero in grado di esercitare questo potere. La prima, la "Social Enterprise School" (rappresentata, ad esempio, dalle ricerche di Leadbeater, 1997; Austin et al., 2006; Boschee, 2006), è concentrata sulla capacità della SE di coniugare la sostenibilità finanziaria con la realizzazione di impatti sociali positivi: si tratterebbe, dunque di una produzione accademica che in nome di una ostentata a-politicità, contribuirebbe in realtà a svolgere un ruolo di advocacy che favorirebbe la "mercatizzazione" dei settori del volontariato e del non-profit (De Leonardis e Vitale, 2001; Eikenberry e Kluver, 2004). La seconda, la "Social Innovation School" (si vedano, ad esempio, le opere di Mulgan, 2006; Bornstein, 2007; Nicholls, 2010), descrive la SE come un attore all'interno del più generale concetto di innovazione sociale capace di attivare processi creativi e generativi di valore sociale contribuendo, così, a rompere le barriere tra Stato, mercato, e Terzo settore. In questo caso, dunque, la capacità di attivazione dei processi dell'imprenditorialità sociale non sarebbero limitati ai settori del non-profit, ma alla capacità, trasversale agli operatori pubblici e di mercato, di implementare modelli di innovazione nella gestione e distribuzione di beni di valore pubblico (Nicholls, 2006)[5]. Secondo questo filone di critica questi approcci assumerebbero, ideologicamente, una superiorità dell'imprenditorialità rispetto alla sua dimensione sociale (Hjorth, 2013) e produrrebbero una riduzione del concetto di innovazione, presentato come capace, di per sé, di portare ad una trasformazione sociale positiva, attraverso l'azione di individui di cui si presuppone la razionalità e una capacità creativa orientata al bene comune (Cieslik, 2018). Nell'ultimo decennio, si è dunque sviluppata una produzione accademica che afferma la necessità di una maggiore multidisciplinarietà negli studi sulla SE al fine di migliorare la comprensione del fenomeno (ad es. Steyaert e Hjorth, 2006). Altri studi hanno sottolineato la necessità di un'analisi nell'ambito della critica sociologica, in quanto proprio la partecipazione attiva dei cittadini sarebbe un elemento di distinzione dell'imprenditorialità "sociale" rispetto a quella commerciale e orientata alla massimizzazione del valore economico (Hjorth, 2013; Dey e Teasdale, 2015). Nella stessa linea teorica, altri autori hanno sottolineato come proprio l'elemento della partecipazione comunitaria sia l'unico elemento in grado di portare ad una concettualizzazione della SE come agente di un cambiamento sociale delle strutture esistenti (Roberts e Woods, 2005), e in grado di determina-

4 Ad esempio, Tony Addison et al. (2009) si sono concentrati sugli impatti negativi sui legami sociali tradizionali delle iniziative di microcredito guidate da Mohammad Yunus (2007): introducendo una logica di scambio economico, infatti, sarebbero danneggiati i legami comunitari, e dunque sociali, nei paesi coinvolti dalle iniziative della Grameen Bank.

5 Tale visione è stata criticata da Borzaga (2013) in quanto un'impresa sociale può rispondere ai bisogni emergenti e non produrre nessun tipo di innovazione.

re nuovi equilibri tra le sfere del mercato, dello Stato e della società civile (Martin e Osberg, 2007). Su questa linea critica possiamo anche trovare le elaborazioni di Ota De Leonardis (1998) per cui il "mercato sociale" nato dalle ceneri del welfare state, viene letto non solo come un rischio di "mercatizzazione" del sociale ma anche come uno spazio di creazione di rapporti e relazioni generativi di legami sociali.

Il terzo filone di indagine critica si riferisce alle analisi sugli impatti dell'imprenditorialità sociale in un'ottica neo-Polanyiana. Infatti, secondo Karl Polanyi (1957), il capitalismo liberista, durante il diciannovesimo e il ventesimo secolo, si è caratterizzato come un sistema che sconnette la dimensione economica da quella sociale, individuando nelle organizzazioni di lotta per il welfare e i diritti democratici un contro-movimento che avrebbe dovuto portare al collasso del sistema economico capitalistico. La questione è dunque se l'imprenditorialità sociale possa essere analizzata come un processo del movimento di sconnessione del campo economico da quello sociale o se invece possa rappresentare un contro-movimento di riconnessione di questi mondi (Roy e Hackett, 2017). Con riferimento alla prima possibilità, è stato osservato come l'onnipresenza del discorso sull'impresa ri-definirebbe il "sociale" come una specifica forma del mondo economico, trasformando così i cittadini in meri consumatori e contribuendo alla perdita del valore della partecipazione civica (Eikenberry e Kluver, 2004; Steyaert e Hjorth, 2006). In tal senso, Johanisova et al. (2013) riprendono il concetto polanyiano di mercificazione, sostenendo che l'identificazione del mercato con l'economia imporrebbe i concetti di performance ed efficienza economica alla vita degli individui sottomettendo a questa logica tutti gli aspetti del vivere (Ibid.). Al contrario la SE dovrebbe avere un ruolo alternativo al sistema economico dominante (Amin et al., 2002) dunque le narrative sulla SE sono accusate di non partire da una critica dell'economia mainstream ma di svilupparsi intorno al paradigma della crescita economica (Johanisova et al., 2013; Johanisova e Fraňková, 2017). L'imprenditoria sociale, se non pensata in termini radicali e alternativi, risulterebbe un mezzo per i policy maker per generare impieghi per i soggetti svantaggiati e per mercificare servizi, legittimando politiche neoliberiste di esternalizzazione e privatizzazione (Clark e Johansson, 2016) come unica via per rispondere efficacemente alla crisi del welfare state. Secondo Beth Cook et al. (2003) questa tendenza sarebbe in realtà fondata sulle false premesse che una politica economica keynesiana sia la causa di una crescente inefficienza[6]. Al contrario, Jacques Defourny e Marthe Nyssens (2008) hanno affermato che l'imprenditorialità sociale è un agente del contro-movimento in termini neo-Polanyiani, in quanto capace di 'ibridare' i principi economici della competizione nel mercato con quelli della reciprocità degli scambi comunitari e della redistribuzione di valore (sia economico che sociale). Altri autori hanno affermato che quella della SE come protagonista di un contro-movimento sociale è al momento una potenzialità inespressa: infatti, se da un lato essa sfida i confini tra mercato e terzo settore, confini che sarebbero tali in quanto determinati dai valori del neoliberismo, dall'altro la mancanza di una piena riflessività sulle determinanti dei problemi sociali che l'imprenditorialità sociale intende affrontare ne limita le possibilità di cambiamento (Roy e Hackett, 2017).

Questi filoni di ricerca critica, pertanto, condividono la medesima analisi nei confronti delle narrazioni mainstream. Queste ultime sarebbero infatti pre-determinate: (1) da una visione ideologica che attribuisce ai meccanismi di impresa e di mercato una superiore capacità di affrontare il miglioramento sociale (es. Dart, 2004); (2) dalla riduzione della complessità dialogica delle relazioni sociali ad un pragmatismo del cambiamento che oscura le asimmetrie di potere (es. Dey e Lehner, 2017); (3) da una focalizzazione sui processi dell'imprenditorialità sociale che restringerebbe la sua valutazione (anche in termini di impatto) su singole metriche incapaci di cogliere la complessità dei sistemi sociali (es. Dey e Steyaert, 2012). Tuttavia, nello sforzo di svelare le relazioni di potere al lavoro negli attori della produzione del discorso sulla SE e nei contenuti di tali narrative, queste analisi critiche sembrano anche condividere un analogo problema. Quello cioè di attribuire una valenza negativa *tout court* alla carica ideologica delle narrative sotto esame. Con questo paper, al contrario, si parte da una valutazione neutrale del concetto di 'ideologia' (Joseph, 1998), al fine di potenziare la complessità dell'analisi della produzione accademica sulla SE. Questo tipo di analisi implica la possibilità che un'ideologia funzioni, contemporaneamente e/o alternativamente: (1) come una distorsione discorsiva utilizzata per coprire la volontà di riprodurre determinate relazioni di potere (Althusser, 2008); (2) come un'articolazione di diversi concetti tale per cui ognuno di essi (ad es. l'imprenditorialità, il cambiamento sociale) assume significati differenti in diversi costrutti ideologici (Laclau, 2014); (3) come il fenomeno emergente dalle interazioni tra diversi gruppi sociali nel loro tentativo di stabilire relazioni (contro-) egemoniche al fine di conservare o trasformare le strutture economiche e sociali (Gramsci, 2014). Dunque, analizzare la complessità delle funzioni svolte dalle diverse ideologie, le tensioni che essa include, serve lo scopo di migliorare la comprensione su un fenomeno di rilevante importanza come l'imprenditorialità sociale: rimane infatti da chiarire quali sono le caratteristiche che definiscono, nelle diverse analisi, la positività del cambiamento sociale cui la SE dovrebbe contribuire.

Metodologia

Per rispondere alla domanda alla base di questo paper, abbiamo condotto un'analisi dei testi riferiti alla definizione dei concetti di '*social entrepreneurship*', '*social enterprise*', e '*social entrepreneurship organization*', così come riportati nelle più recenti review della letteratura (Bacq e Janssen, 2011; Conway Dato-on e Kalakay, 2016). La metodologia adottata rientra nel contesto della '*Critical Discourse Analaysis*' (CDA): essa si caratterizza come un insieme di metodi e tecniche, finalizzati a demistificare le relazioni di potere e gli aspetti ideologici contenuti nei testi (Wodak, 2004; van Dijk, 2015). Il linguaggio, secondo questo approccio, è considerato una pratica sociale, sia costitutiva delle- che costituita dalle relazioni sociali ed in esso è possibile individuare dei costrut-

6 Le autrici, attraverso uno studio empirico in Australia hanno affermato che l'imprenditorialità sociale lavorerebbe (1) come distruttore dell'universalità del welfare state, poiché sarebbero i meccanismi di mercato a decidere dove orientare la propria offerta e (2) come un agente di controllo e non di giustizia sociale, poiché sarebbero gli imprenditori sociali a decidere i valori a cui i cittadini devono conformarsi.

ti che possono avere degli effetti ideologici, ovvero essere riferiti (esplicitamente o implicitamente) alla riproduzione o trasformazione delle relazioni di potere (Fairclough et al., 2011). Proprio la natura del potere è essenziale nella CDA, sostanziandosi nelle relazioni di differenza che possono essere identificate e disvelate in diversi costrutti discorsivi (Fairclough, 2003). Il potere, dunque, è il controllo esercitato da certi attori sociali nei propri ambiti e nelle relazioni sociali in cui sono immersi: la possibilità del controllo del discorso accademico da parte degli attori della ricerca scientifica è uno degli ambiti riconosciuti come propri della ricerca oggetto della CDA (es. Bizzell, 1992).

Al fine di applicare la CDA al nostro ambito di ricerca, ci riferiamo all'ideologia come la base assiomatica delle rappresentazioni sociali di un gruppo, costituendone, quindi, le attitudini condivise (van Dijk, 2000, p. 9). Più specificatamente, dunque, l'obiettivo del paper è disvelare il contenuto ideologico alla base del discorso accademico sulla SE, rendendone evidenti i contenuti normativi. Attraverso una verifica degli assunti alla base delle principali definizioni della SE, si costruirà una tipologia delle ideologie sottostanti alle principali narrative accademiche: esse rappresenteranno ideal-tipi (Gerring, 2012) che potranno aprire alla possibilità di ulteriori valutazioni empiriche su discorsi più complessi sia all'interno del mondo accademico che degli stakeholder afferenti al mondo dell'imprenditoria sociale. Come evidenziato da Norman Fairclough (2003), gli assunti alla base di un testo rappresentano i segnali della presenza di determinati assiomi, che una volta assemblati in catene concettuali, denotano il contenuto ideologico di un discorso.

I dati alla base di questo paper sono pertanto 62 definizioni afferenti alla SE. Rispetto alle fonti di questa ricerca (Bacq e Janssen, 2011; Conway Dato-on e Kalakay, 2016), abbiamo ridotto il campo delle definizioni a quelle derivanti da autori di paesi dell'area OCSE, poiché l'oggetto delle analisi critiche è rivolto principalmente alle narrative sulla SE nei paesi del 'Nord globale' (Dey e Steyaert, 2012). Dato che nelle review della letteratura alla base di questo paper vi era una sottovalutazione della scuola Europea EMES[7] (si vedano, ad esempio Borzaga e Defourny, 2001; Nyssens, 2006; Defourny e Nyssens, 2010), abbiamo aggiunto alla lista delle definizioni analizzate quella di Jacques Defourny e Marthe Nyssens (2008). La logica di inferenza della CDA è adduttiva, poiché i dati vengono analizzati a partire da categorie dedotte da teorie esistenti, per poi ri-assemblare i concetti fondamentali, con un processo induttivo, dai dati alla teoria (Wodak, 2004; Creswell, 2013).

Come visto in precedenza, il punto di partenza teorico sono quelle analisi che criticano la narrazione accademica mainstream sulla SE come driver di una "capitalizzazione del sociale", contrapponendo ad essa la possibilità di contro-narrative che evidenzino a quali condizioni la SE possa agire con il fine di "socializzare il capitale". Abbiamo pertanto dedotto da queste teorie (Cho, 2006; Teasdale, 2012) una struttura di codici attraverso cui analizzare i dati, separati a partire dalla ricerca di frasi alla cui base vi erano – logicamente – assunti il cui oggetto normativo è "*capitalising social*" oppure "*socializing capital*". Questo processo ha portato all'individuazione di 28 codici di secondo e 14 codici di terzo livello. In molti casi, si verificava una possibile duplicazione degli stessi codici, fatto che rappresenta un *bias* nella ricerca qualitativa in quanto attribuisce gli stessi concetti a diverse categorie analitiche (Patton, 2015). Questo processo ha dunque permesso di rielaborare l'analisi dei dati su base tematica (Gioia et al., 2013): è stato possibile individuare dei pattern concettuali ricorrenti attorno a 3 macro-categorie tematiche: imprenditorialità, innovazione e welfare. Abbiamo quindi identificato, per ciascuno di questi nuovi codici di primo livello, due sottocategorie tematiche ricorrenti al livello della singola definizione. Questo risultato conferma l'ipotesi iniziale che un modello dicotomico che contrappone l'obiettivo della capitalizzazione del sociale o della socializzazione del capitale non spieghi sufficientemente quella che in realtà è una tensione ideologica presente nel discorso accademico sulla SE. La Figura 1 rappresenta gli elementi costitutivi di questa tensione. La Figura 2 raffigura invece la struttura dei codici per l'analisi dei dati. Come si può vedere, sotto il macro-tema imprenditorialità, troviamo quegli assunti che si riferiscono a questo fenomeno come al prodotto di agenti (principalmente individui) razionali e in grado di realizzare l'ottimo sociale ed economico, in tensione con quelli che invece limitano la qualifica sociale dell'imprenditorialità a quelle forme organizzative guidate da ragioni diverse dalla massimizzazione del profitto. Con riferimento all'innovazione, essa è caratterizzata come un'apriori proprio degli imprenditori, con riferimento alla loro capacità di inventare nuovi processi, o invece alla possibilità di generare salti di paradigma nelle strutture economiche e sociali. Rispetto al welfare, è possibile individuare una tensione tra quelle affermazioni che assumono una concezione unitaria del benessere (e del cambiamento) economico e sociale, e quelle che invece affermano una tensione tra questi due ambiti, specificando gli elementi che caratterizzano l'oggetto del cambiamento sociale coinvolto nei processi della SE.

La combinazione degli assunti individuati per ciascuna definizione risulta pertanto nell'articolazione ideologica sottostante (Fairclough et al., 2011). Le ideologie sono state quindi classificate su due assi connessi ai poli di tensione "*capitalising social*"/"*socialising capital*": quello della trasformazione / riproduzione delle attuali strutture socio-economiche capitalistiche (Piketty, 2020); quello della conservazione / innovazione con riferimento ai processi di combinazione delle risorse che caratterizzano i paradigmi di funzionamento delle relazioni sociali (Mintzberg 2015).

Risultati

L'analisi del discorso accademico ha permesso di individuare quattro tipologie prevalenti di ideologie sottostanti il discorso accademico sulla SE, sulla base del modello definito nel precedente paragrafo.[8]
Il primo tipo si caratterizza come un discorso ideologico riproduttivo/conservativo. In questa categoria rientrano

7 Emergence of Social Enterprise in Europe.

8 Si veda l'Appendice 2 per l'assegnazione di ciascuna definizione ai differenti 'ideal-tipi' politico-ideologici.

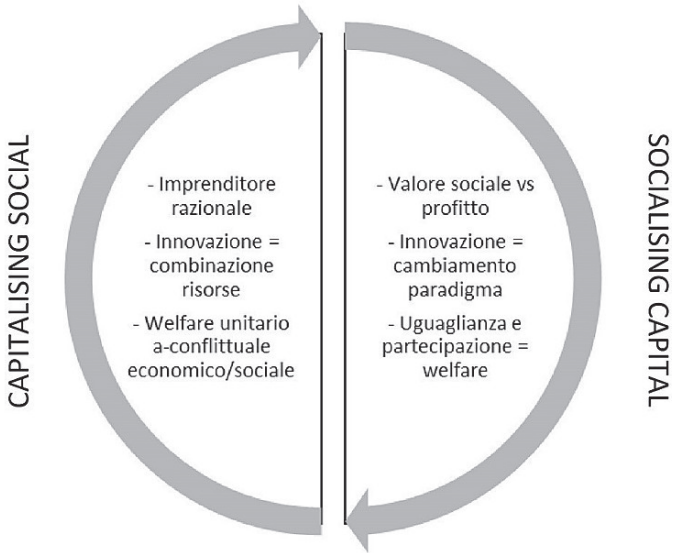

Figura 1
Capitalising Social – Socialising Capital. Elementi di tensione ideologica.
Fonte: rielaborazione degli autori.

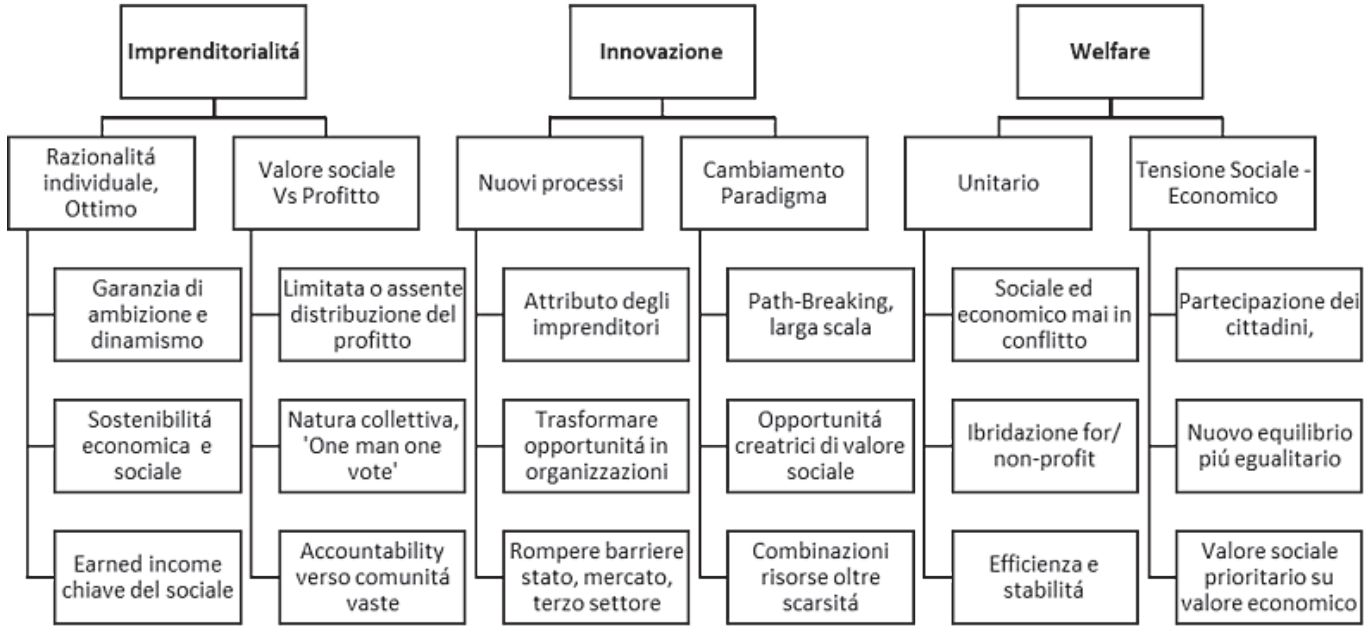

Figura 2
Mappa concettuale dei temi costitutivi delle ideologie sulla SE
Fonte: rielaborazione degli autori.

quelle narrative che assumono la possibilità della SE come mitigazione dei fenomeni di esclusione sociale delle attuali strutture economiche, adottando i processi esistenti per sostanziare la specificità della SE.

Un primo esempio è rappresentato dalla definizione di Jeff Boschee e Jim McClurgh, con riferimento alle organizzazioni della SE (2003):

'Non-profits that emphasize earned income, sustainability and self-sufficiency instead of charitable contributions, government subsidies and eternal dependency'.
Le imprese sociali, in questa definizione, sono assunte come diverse modalità organizzative dentro le strutture esistenti. L'assunto teorico risiede nella teoria della dipendenza dalle risorse (pubbliche e donazioni) secondo la quale, in virtù della loro riduzione, le organizzazioni non-profit avrebbero subito una spinta per la ricerca di nuove modalità di azione, dentro i processi esistenti. Infatti, questa definizione assume che la vendita di beni e servizi, e le modalità commerciali siano la forma attraverso cui le organizzazioni non-profit devono realizzare le proprie missioni sociali.
Un secondo esempio è rappresentato dalla definizione di Paul Tracey e Owen Jarvis (2007):

'The notion of trading for a social purpose is at the core of SE, requiring that social entrepreneurs identify and exploit market opportunities, and assemble the necessary resources, in order to develop products and/or services that allow them to generate 'entrepreneurial profit' for a given social project'.

Anche in questo caso, si assume che le attuali strutture di mercato non vadano cambiate, in quanto esse offrono opportunità che, se sfruttate grazie alle abilità imprenditoriali, possono risolvere i problemi sociali. Le imprese sociali, dunque, devono semplicemente utilizzare le modalità tipiche del mercato per mitigare i problemi sociali.

Le principali tensioni coinvolte in questa tipologia ideologica riguardano: (1) la relazione tra una concezione della SE come esclusiva delle organizzazioni non-profit e una visione unitaria del cambiamento sociale, tale per cui il welfare e la generazione di valore economico non sono mai in conflitto; (2) la necessità di adottare le tecniche del business proprio delle ventures commerciali con la specifica natura non-profit delle imprese sociali.

Il secondo tipo si caratterizza come un'ideologia riproduttiva/innovativa. In questo caso, si assume che le strutture del mercato capitalistico offrano le possibilità di mitigazione dei fenomeni di esclusione sociale, e che l'innovazione, assunta come un a-priori proprio dell'imprenditore, sia capace di per sé di realizzare gli obiettivi sociali di un'impresa. I processi della SE possono essere attivati indifferentemente dal tipo di organizzazione; piuttosto, l'ibridazione delle realtà for- e non-profit e il superamento delle barriere tra stato, mercato e società civile sono assunti come innovazioni di per sé positive.

Un primo esempio è rappresentato dalla definizione di Francesco Perrini e Claudio Vurro (2006):

'We define Social Entrepreneurship as a dynamic process created and managed by an individual or team (the innovative social entrepreneur), which strives to exploit social innovation with an entrepreneurial mindset and a strong need for achievement, in order to create new social value in the market and community at large'.

Il valore sociale su cui l'impresa deve far leva, secondo questa definizione, va individuato prima nel mercato e poi nella comunità. L'imprenditore è assunto, nella sua forma più pura, come un attore razionale e unitario guidato dalla voglia di successo e da un innato dinamismo che, applicando questa mentalità ai problemi sociali, è in grado di combinare risorse, nelle strutture esistenti, in forma innovativa.

Un secondo esempio è rappresentato dalla definizione di Alex Nicholls (2010):

'A set of innovative and effective activities that focus strategically on resolving social market failures and creating new opportunities to add social value systematically using a range of resources and organization formats to maximize social impact and bring about change. Simply put, SE is defined by its two constituent elements: a prime strategic focus on social impact and innovative approach to achieving its mission'.

Anche in questo caso, è possibile individuare nel testo l'assunzione di una concezione dell'innovazione come un a-priori in grado di combinare diversamente le risorse esistenti producendo, di per sé, impatti sociali positivi. Nuovamente, i fallimenti e le opportunità di cambiamento sociale sono descritti in termini di mercato. I problemi sociali, dunque, sono assunti come indipendenti dalle strutture di proprietà e dalle attuali relazioni economico- sociali.

Le principali tensioni che attraversano questo tipo ideologico sono: (1) quella tra una concezione unitaria ed a-conflittuale del benessere sociale e l'obiettivo di creare impatto sociale attraverso i processi della SE; (2) una concezione dell'innovazione attribuita esclusivamente agli imprenditori e l'obiettivo di determinare cambiamento sociale positivo. Rimane infatti non chiarito, in quale senso l'innovazione non dovrebbe essere un attributo anche di soggetti non imprenditoriali.

Il terzo tipo si configura come un'ideologia trasformativa/conservativa. Come nel caso precedente, questa associazione potrebbe sembrare ossimorica. Eppure, essa si riferisce alla individuazione di caratteri strutturali che rappresenterebbero un ostacolo (e al tempo stesso la soluzione) per i fenomeni di esclusione sociale, e alla combinazione di processi sostanzialmente conservativi di quelli esistenti. Un primo esempio è l'elenco dei criteri di definizione della SE del gruppo di ricerca EMES (Defourny, 2001):

'SE combine four economic and entrepreneurial factors (continuous activity producing goods and/or selling services, high degree of autonomy, significant level of economic risk, minimum amount of paid work) with five social dimensions (initiative launched by a group of citizens, decision-making power not based on capital ownership, participatory nature, which involves the persons affected by the activity, limited profit distribution, explicit aim to benefit the community)'.

L'assunto principale in questa definizione è che i fini sociali sono incompatibili con quelli della massimizzazione del profitto, o, detta altrimenti, che le asimmetrie di potere relative alla disponibilità di capitale limitano il benessere sociale. Il cambiamento delle strutture ai livelli della proprietà e della gestione di impresa, dunque, sono le chiavi attraverso cui si realizza il cambiamento sociale. Tuttavia, non vengono individuate possibili innovazioni nei processi che guidano la combinazione di risorse: il mondo 'economico' e quello 'sociale' rimangono entità distinte.

Il secondo esempio è la definizione delle imprese sociali di Jacques Defourny e Marthe Nyssens (2008):

'Social enterprises are not-for-profit private organizations providing goods or services directly related to their explicit aim to benefit the community. They generally rely on a collective dynamics involving various types of stakeholders in their governing bodies, they place a high value on their autonomy and they bear economic risks related to their activity'.

L'attivazione di dinamiche collettive, indipendenti dalle strutture della proprietà delle risorse, è assunta come la premessa necessaria perché possa realizzarsi un beneficio per la comunità. Anche in questo caso, tuttavia, i processi di interazione tra gli attori operanti nel campo economico e in quello sociale rimangono distinti: similarmente alle prime due tipologie ideologiche, si assume che la modalità prevalente della SE sia quella di incorporare alcune delle tecniche di business e management proprie delle imprese commerciali in quelle non-profit e gestite secondo principi democratici, al fine di realizzare la propria missione sociale.

Le tensioni che attraversano questa ideologia possono essere riassunte in due aspetti principali: (1) tra la priorità asse-

gnata al valore sociale come missione dell'impresa e la necessità di adottare tecniche proprie delle imprese commerciali, la cui natura sarebbe costitutivamente diversa; (2) rispetto alla natura della partecipazione dei cittadini nelle attività di impresa, rimanendo non chiarito se essa rappresenti un fine in sé o invece il mezzo privilegiato per incidere sui cambiamenti desiderati al livello delle strutture economiche.

Il quarto tipo si caratterizza come un discorso ideologico trasformativo/innovativo. L'innovazione è considerata, prevalentemente, come quell'insieme di processi tesi alla combinazione di risorse in grado di determinare un salto di paradigma in grado di trasformare le strutture esistenti. La SE si configura come un insieme di attività che oltre ad offrire soluzioni innovative tende all'abilitazione delle comunità per creare nuove forme di inclusione sociale. Un primo esempio è individuabile nella definizione della SE di Johanna Mair e Ignasi Martì (2006):

'First, we view SE as a process of creating value by combining resources in new ways. Second, these resource combinations are intended primarily to explore and exploit opportunities to create social value by stimulating social change or meeting social needs. And third, when viewed as a process, SE involves the offering of services and products but can also refer to the creation of new organisations'.

Si assume, in questo caso, che l'innovazione non sia una combinazione di risorse dentro le strutture esistenti per mitigare fenomeni di esclusione sociale. L'innovazione è piuttosto il driver della creazione e generazione di risorse precedentemente inesistenti e questo processo generativo è informato dalla priorità della creazione di valore sociale. La struttura economica deve dunque essere modificata attraverso nuove organizzazioni, assumendo implicitamente che quelle esistenti sono generatrici di fenomeni di esclusione.

Un secondo esempio per questa ideologia è la definizione di Roger L. Martin e Sally Osberg (2007):

'We define Social Entrepreneurhip as having the following three components: (1) identifying a stable but inherently unjust equilibrium that causes the exclusion, marginalization, or suffering of a segment of humanity that lacks the financial means or political clout to achieve any transformative benefit on its own; (2) identifying an opportunity in this unjust equilibrium, developing a social value proposition, and bringing to bear inspiration, creativity, direct action, courage, and fortitude, thereby challenging the stable state's hegemony; and (3) forging a new, stable equilibrium that releases trapped potential or alleviates the suffering of the targeted group, and through imitation and creation of a stable ecosystem around the new equilibrium ensuring a better future for the targeted group and even society at large'.

In questa definizione si assume che le attuali strutture rappresentino una situazione di equilibrio stabile ma allo stesso tempo che esse causino esclusione, marginalizzazione e sofferenza. Inoltre, si assume che la causa principale di questo stato dell'arte risieda nelle disuguaglianze di disponibilità di mezzi finanziari e influenza politica. Dunque, la SE è tale se e solo se si pone l'obiettivo di determinare un salto di paradigma verso un nuovo equilibrio. L'innovazione, che si assume sostanziata nelle doti individuali della creatività, del coraggio e della propensione al rischio (qui però non ristretto al rischio economico di impresa) è la chiave per attivare la creazione di valore sociale e per liberare le potenzialità inespresse presenti tra i marginalizzati delle attuali strutture.

In queste costruzioni ideologiche è possibile individuare due tensioni principali: (1) tra l'assunto che la creazione di valore (e impatto) sociale sia prioritario e una concezione piuttosto unitaria del benessere sociale, che in quanto tale sarebbe perseguibile attraverso l'ibridazione di diverse strutture (pubbliche e private, for o non-profit); (2) nel riferimento allo stato dell'arte come determinato da particolari egemonie, senza però definire i soggetti sociali che le guidano, e lasciando quindi irrisolta la questione di quali attori sociali dovrebbero rappresentare le forze contro-egemoniche.

Discussione e riflessioni conclusive

La Tabella 1 sintetizza i risultati dell'analisi, evidenziando la sequenza dei concetti costitutivi dei tipi di ideologia sulla *Social Entrepreneurship* ed evidenziando gli ambiti di tensione tra la capitalizzazione del sociale e la socializzazione del capitale insiti in ciascun "ideal-tipo". L'analisi dei dati sembra confermare l'ipotesi che ogni ideologia sia un'articolazione di concetti tale da assegnare a ciascuno di essi un significato diverso nella misura in cui esso è collegato ad altre idee costitutive (Freeden e Stears, 2013, Laclau, 2014). In questo paragrafo presentiamo: (1) una concettualizzazione della carica politica-ideologica articolata secondo le nostre categorie interpretative; (2) le implicazioni derivanti dalla nostra analisi e come esse contribuiscono alla letteratura critica analizzata nel secondo paragrafo; (3) le riflessioni conclusive del paper nella forma di una valutazione dei potenziali rischi e benefici dell'approccio politico-ideologico all'analisi della SE e come esso possa contribuire allo sviluppo di nuove agende di ricerca.

La *Social Entrepreneurship* è pertanto ri-concettualizzata come quell'insieme di relazioni e organizzazioni tese a ricombinare azioni "imprenditoriali" e "sociali" finalizzate, sulla base della propria carica politica-ideologica:

1 Alla riproduzione delle strutture di proprietà ed estrazione di valore delle economie capitalistiche, attraverso la mitigazione dei fenomeni di esclusione sociale e l'inclusione sistemica dei gruppi marginalizzati rese possibili dall'applicazione delle tecniche di management alle organizzazioni che operano al di fuori del paradigma *for-profit*, replicandone i modelli di sostenibilità economico-finanziaria. (Tipologia Ideologica: Riproduzione/Conservazione).
2 Alla riproduzione delle strutture di proprietà ed estrazione di valore delle economie capitalistiche, attraverso la mitigazione dei fenomeni di esclusione sociale e l'inclusione sistemica dei gruppi marginalizzati rese possibili dalla generazione di articolazioni innovative dei processi di distribuzione del valore economico e delle responsabilità sociali, ibridando organizzazioni pubbliche e private, for- e non-profit, generazione favorita dalla dinamicità e propensione all'innovazione degli imprenditori. (Tipologica ideologica: Riproduzione/Innovazione).
3 Alla – parziale o radicale – trasformazione delle strutture delle economie capitalistiche, attraverso la de-mercificazione di ambiti di azione che, per la propria rilevanza nella determinazione o limitazione di fenomeni di esclu-

sione sociale, richiedono la presenza di specifiche modalità organizzative di impresa *not-for-profit* fondate sulla partecipazione comunitaria e su forme di *governance* ispirate alla democrazia paritaria. (Tipologia ideologica: Trasformazione/Conservazione).

4 Alla – parziale o radicale – trasformazione delle strutture delle economie capitalistiche, attraverso ri-articolazioni innovative delle modalità di generazione di valore tali che le sue dimensioni "sociali" diventino prioritarie rispetto a quelle "economiche", determinando così un salto di paradigma nelle forme di *governance*, estrazione e ridistribuzione delle risorse. (Tipologia ideologica: Trasformazione/Innovazione).

Tali tipologie, è bene specificare, non rappresentano campi separati, ma polarità in continua comunicazione e ridefinizione. La definizione del concetto di SE da parte dei soggetti che fanno ricerca, a nostro avviso, non rappresenta un punto di osservazione "neutra" di queste polarità, ma partecipa a queste relazioni dialogiche, co-determinandone gli sviluppi. Far emergere la dimensione politico-ideologica della SE e analizzarne criticamente le relazioni di potere tra attori coinvolti, è necessario a rendere più trasparente la dimensione normativa – le finalità desiderate – del fenomeno. Da questa analisi deriviamo tre principali implicazioni che possono contribuire ad arricchire i campi di ricerca critica sulla SE.
Un primo punto riguarda le maggiori possibilità di analisi oltre la pura dicotomia tra ricerca mainstream e critica con riferimento alla distinzione tra grandi e piccole narrative: come evitare, cioè una infruttuosa contrapposizione tra la funzione dei "grandi imprenditori" – come necessariamente "riproduttori" di relazioni di potere esistenti - e "piccoli operatori", in quanto tali soggetti passivi di tali relazioni (Dey e Steyaert, 2010). Per comprendere questa linea di ragionamento, si guardi, ad esempio, al concetto di innovazione. Esso assume due significati diversi – come proprietà individuale degli imprenditori sociali o come driver dei cambiamenti di paradigma – quando è associato – attraverso la combinazione con diverse concettualizzazioni dell'imprenditorialità – a finalità di riproduzione o trasformazione delle attuali strutture economiche e politiche. Oppure, come rilevato, la sua assenza denota la presenza di un significato nella produzione di narrative che concettualizzano il miglioramento sociale in maniera dicotomica, dentro o fuori le strutture delle economie capitalistiche. Da questo punto di vista, si apre alla necessità di ulteriori verifiche empiriche, che rispondano, per esempio, alla seguente domanda: in quali condizioni, gli operatori responsabili di iniziative rientranti nella SE – 'grandi' e 'piccoli' –, adottano modelli organizzativi innovativi sulla base di un substrato ideologico che identifica l'innovazione con l'efficienza manageriale o invece con la ricombinazione di risorse generativa di nuove relazioni sociali.

La seconda implicazione riguarda la necessità di un'analisi della dimensione politica della SE per dare compiutezza alla letteratura critica che ha sottolineato le asimmetrie di potere tra differenti discipline accademiche nel determinare i suoi sviluppi (Cieslik, 2018). Come abbiamo visto nel secondo paragrafo, infatti, questo obiettivo è perseguito soprattutto attraverso una dialettica tra le discipline "economiche" e quelle "critico-sociologiche", laddove le prime imporrebbero una visione della SE come equivalente all'adozione delle tecniche del business e del management alla sfera del welfare, e le seconde permetterebbero di disvelare la loro mono-logicità contrapponendovi una visione "riformata" della SE fondata sul principio della partecipazione comunitaria. Secondo il nostro contributo, la dimensione politico-ideologica è una chiave essenziale per migliorare la comprensione dell'articolazione tra questi due ambiti. Si veda, ad esempio, il concetto della partecipazione alle scelte imprenditoriali: esso può essere articolato come condizione "normativa" per la definizione di un diverso modello economico-sociale, che esclude la possibilità cioè che un modello imprenditoriale basato sulla proprietà di quote di capitale sia compatibile con il perseguimento di finalità di miglioramento sociale (per es. Bornstein e Davis, 2010), o come il processo generativo di un'innovazione che si caratterizza come il 'salto' da una condizione egemonica produttrice di marginalizzazione e disagio ad uno stato contro-egemonico dettato da nuovi paradigmi (per es. Martin e Osberg, 2007). Attraverso un'analisi della dimensione politica, per esempio, è possibile comprendere come queste dialettiche sulla partecipazione 'costruiscono' le relazioni sociali tra policy-makers, centri di ricerca, imprenditori sociali, comunità locali. Esistono, cioè, delle direzioni principali nella produzione dei discorsi e delle pratiche partecipative e come queste direzioni danno forma a dei processi, per esempio, di rielaborazione e rappresentazione

	Concetti costitutivi				
Tipo di ideologia	Imprenditorialità	Innovazione	Welfare	Tensione	Esempio
1 Riproduzione/Conservazione	Earned Income Sostenibilità	Assente	Unitario Mitigazione	Non-profit Business	Boschee McClurg 2003
2 Riproduzione/Innovazione	Dinamismo Sostenibilità	Attributo Imprenditori	Ibridazione for/ non-profit	Innovazione Impatti sociali	Perrini Vurro 2006
3 Riproduzione/Innovazione	Dinamismo Sostenibilità	Attributo Imprenditori	Ibridazione for/ non-profit	Innovazione Impatti sociali	Perrini Vurro 2006
4 Trasformazione/Innovazione	Creatività Dinamismo	Cambio paradigma	Valore sociale generatore di nuovi equilibri	A-conflittualità Innovazione	Martin Osberg 2007

Tabella 1
Classificazione ideologica delle narrative accademiche sulla Social Entrepreneurship
Fonte: rielaborazione degli autori.

del benessere sociale? Solo un'analisi che tenga conto delle interazioni tra diversi attori basate – anche – sulle tensioni tra le dimensioni politiche ideologiche, cioè, può compiutamente spiegare la dialettica tra agire imprenditoriale/agire sociale e tra capitalizzazione del sociale/socializzazione del capitale. In tal senso, questa prospettiva può aprire anche percorsi di analisi mirate ad osservare le trasformazioni del sociale e del politico partendo dal significato attribuito dagli individui al loro impegno nell'imprenditoria sociale.

Questa ultima riflessione ci porta al terzo contributo della nostra analisi, con riguardo alle analisi neo-Polanyane della SE (Roy e Hackett, 2017), che si sono interrogate sulla possibilità che essa abbia rappresentato un'accelerazione "dentro" il paradigma neo-liberista, tendente alla *commodification* delle dimensioni sociale e comunitaria, oppure l'emergenza di un contro-movimento che riconnettendo l''economico' e il 'sociale' possa favorire l'affermazione di modelli di sviluppo 'fuori' dal paradigma egemonico. Come analizzato nel secondo paragrafo, tuttavia, la SE sembra incarnare principalmente un elemento di tensione tra questi due 'movimenti'. Pertanto, la 'mappatura' dei contenuti ideologici, e delle direzioni a cui essi sono associati, è fondamentale per tracciare i percorsi della SE in differenti contesti storici e geografici. É bene specificare, infatti, che la nostra analisi rimane limitata alla definizione della SE come fenomeno prioritariamente tipico delle fasi storiche post-fordiste nell'emisfero Nord-Occidentale, e che diversi processi potrebbero essere individuati con riferimento a diverse regioni globali.

Si può dunque affermare che l'analisi critica delle ideologie contenute nelle narrazioni sulla *Social Entrepreneurship* consenta di arricchire la comprensione del tipo di cambiamento sociale desiderato intrinseco in ciascuna narrativa, e che questa analisi possa rappresentarsi come una premessa logica per articolare più compiutamente la 'critica' delle potenziali finalità di riproduzione di asimmetrie nel potere politico ed economico, in quanto definisce gli strumenti concettuali per collocare ciascun attore rispetto agli assunti che rispondono alle finalità sociali che si prefiggono (Risjord, 2014).

Il principale beneficio di questo tipo di analisi risiede nel fatto che la produzione accademica, non è concepita, in questa chiave, come separata dagli oggetti della sua ricerca, ponendosi piuttosto in un confronto costante in grado di costituirne nuove forme. La trasparenza e la comprensione delle ideologie alla base del discorso accademico sulla SE sono pertanto importanti nella misura in cui esse determinano degli impatti sui modi in cui gli attori dell'imprenditorialità sociale si organizzano e agiscono nella società (Dey e Lehner, 2017). È possibile individuare due rischi potenzialmente derivanti dai risultati di questa ricerca. Il primo è connesso alla frammentazione teorica che riguarda il concetto di ideologia: quando esso venga inteso come produttore di distorsioni discorsive al fine di riprodurre delle relazioni di potere, sarà naturalmente associato ad una interpretazione peggiorativa delle posizioni classificate come ideologiche. Il secondo, conseguente, è il rischio di imporre una frammentazione aprioristica ad un campo di ricerca scientifica, contrapponendo visioni "ideologiche" che potrebbero finire per oscurare l'avanzamento della conoscenza di fenomeni reali.

Tuttavia, proprio la scarsità di analisi empiriche dedicate ad una comprensione del contenuto ideologico della *Social Entrepreneurship* rischia di amplificare questi rischi. Le ideologie alle fondamenta delle narrative accademiche, rimanendo inesplorate e inespresse, contribuiscono a creare analisi dicotomiche o semplificanti che limitano la comprensione della ricchezza, delle complessità, delle tensioni necessariamente inerenti all'imprenditorialità sociale. Dunque, questo *paper*, nella sua natura esplorativa, vuole contribuire a proporre una nuova agenda di ricerca sulla SE, che a nostro avviso può articolarsi attorno a tre assi principali.

Il primo è un'estensione della critica della letteratura accademica, per comparare, ad esempio: (1) gli elementi comuni e le differenze presenti nelle analisi empiriche su casi di studio differenti per ambiti geografici e di intervento; (2) le narrative accademiche emergenti dalle analisi empiriche delle azioni dei *policy-makers* e come queste vengono re-interpretate dagli stessi attori eventualmente contribuendo a ri-orientarne i processi decisionali. Il secondo è finalizzato ad una mappatura delle relazioni di potere tra gli stakeholders coinvolti nei processi di imprenditorialità sociale – imprenditori e lavoratori, centri di ricerca, *policy-makers*, utenti-clienti, comunità. L'analisi di queste relazioni è fondamentale per comprendere la natura dei movimenti tra i diversi significati associati con ciascun concetto così come articolati in questo paper. Per non fare che un esempio, si potrebbe ipotizzare che in presenza di una convergenza tra centri di ricerca e policy-makers su una concezione a-conflittuale del benessere sociale come determinato dalla dinamicità delle iniziative delle figure imprenditoriali, tale processo attivi: (1) lo scontro con quelle fasce della comunità che concettualizzano il benessere sociale come realizzabile solo fuori dalle dinamiche del mercato; (2) il dialogo con quelle fasce della comunità direttamente operanti nella soddisfazione di bisogni emergenti, al di fuori di aggregazioni che possano determinare critiche radicali e strutturali; (3) la co-progettazione di forme innovative di partecipazione per ri-combinare forme di azione 'imprenditoriali' e 'sociali'; (4) nuove chiavi di interpretazioni derivanti per lo sviluppo dei centri di ricerca e conseguente attivazione di nuovi cicli in rapporto agli imprenditori sociali. Dalla descrizione di questi movimenti ciclici, sarà possibile comprendere e confrontare –attraverso differenti framework teorici- i pesi relativi nella co-determinazione degli sviluppi della SE in specifici contesti storico e geografici. Di conseguenza, e infine, sarà possibile analizzare le dimensioni politico-ideologiche alla base delle relazioni di potere sottostanti la determinazione di strumenti emergenti – ad esempio i Social Impact Bond (Mulgan et al., 2011; McHugh, Sinclair, Roy et al., 2013) – per la valutazione degli impatti sociali (Perrini e Vurro, 2013) delle iniziative della SE. Definire i possibili modelli di collaborazione tra agenzie pubbliche e private, e le interazioni tra gli stakeholder, sulla base dell'esplicitazione delle finalità politiche desiderate, infatti, consentirebbe di articolare con maggiore pluralità la definizione degli strumenti di valutazione degli impatti.

Bibliografia

Addison T., Hulme D., Kanbur S.M.R. (eds.) (2009), *Poverty dynamics: interdisciplinary perspectives,* Oxford University Press, Oxford.

Alter K. (2007), "Social enterprise typology", *Virtue ventures LLC,* 12(1), pp. 1-124.

Althusser L. (2008), *On ideology,* Verso, London.

Amin A., Cameron A., Hudson R. (2002), *Placing the Social Economy,* Routledge, London.

Andersson J. (2007), Socializing Capital, Capitalizing the Social: Contemporary Social Democracy and the Knowledge Economy, archives-ouvertes.fr.

Ascoli U., Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore,* Franco Angeli, Milano.

Ascoli U., Ranci C. (2002), *Il welfare mix in Europa,* Carocci, Roma.

Austin J., Stevenson H., Wei-Skillern J. (2006), "Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both?", *Entrepreneurship,* 30(1), pp. 1-22.

Bacq S., Janssen F. (2011), "The multiple faces of social entrepreneurship: A review of definitional issues based on geographical and thematic criteria", *Entrepreneurship & Regional Development,* 23(5-6), pp. 373-403.

Beck U. (2005), *La società del rischio: verso una seconda modernità,* Carroci, Roma.

Berglund K., Wigren C. (2012), "Soci(et)al Entrepreneurship:The Shaping of a Different Story of Entrepreneurship", *Tamara Journal of Critical Organisation Inquiry,* 10(1), pp. 9-22.

Bettin Lattes G. (2011), "Conflitto sociale", in Bettin lattes G., Raffini L. (a cura di), *Manuale di Sociologia. Volume I,* Cedam, Padova.

Beyes T., Steyaert C. (2011), "The ontological politics of artistic interventions: Implications for performing action research", *Action Research,* 9(1), pp. 100-115.

Bizzell P. (1992), *Academic discourse and critical consciousness,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Bornstein D. (2007), *How to change the world: Social entrepreneurs and the power of new ideas,* Oxford University Press, Oxford.

Bornstein D., Davis S. (2010), *Social entrepreneurship: What everyone needs to know,* Oxford University Press, Oxford.

Borzaga, C., Defourny, J. (eds.) (2001). *The emergence of social enterprise*. London: Routledge.

Borzaga C., Defourny J. (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea: diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche,* Edizioni31, Trento.

Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma.

Borzaga C., Fazzi L. (2011), *Le imprese sociali,* Carocci, Roma.

Borzaga C., Depedri S. (2012), "The emergence, institutionalisation and challenges of social enterprises: The Italian experience", *CIRIEC - Espana*, (75), pp. 35-53.

Borzaga C. (2013), "Innovazione sociale e impresa sociale: un legame da sciogliere", *Impresa sociale,* 3, pp. 1-2.

Borzaga C., Carini C., Zandonai F. (2014), "La rilevanza dell'economia sociale in Italia", *Osservatorio ISFOL,* IV (3,4), pp. 59-79.

Borzaga C. (2018), "Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi?", *Welfare Oggi*, 2/2018, pp. 14-18.

Boschee, J., McClurg, J. (2003), *Toward a better understanding of social entrepreneurship: Some important distinctions*, Working Paper.

Boschee J. (2006), *Migrating from innovation to entrepreneurship: How nonprofits are moving toward sustainability and self-sufficiency,* Encore! Press, Minneapolis MN.

Bosi L., Zamponi L. (2019), *Resistere alla crisi. I percorsi dell'azione sociale diretta,* Il Mulino, Bologna.

Cho A.H. (2006), "Politics, Values and Social Entrepreneurship: A Critical Appraisal", in Mair J., Robinson J., Hockerts K. (eds.), *Social Entrepreneurship,* Palgrave Macmillan, London, pp. 34-56.

Cieslik K. (2018), "The quandaries of social entrepreneurship studies – a discursive review of the discipline", *Review of Social Economy,* 76(3), pp. 352-376.

CIRIEC (2017), *Recenti sviluppi dell'economia sociale in Europa,* European Economic and Social Committee, Bruxelles.

Clark E., Johansson H. (2016), "Social economy and green social enterprises: Production for sustainable welfare?", in Koch M., Mont O. (eds.), *Sustainability and the Political Economy of Welfare,* Routledge, pp. 158-170.

Commissione Europea (2011), *Social Business Initiative: Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social,* Bruxelles.

Commissione Europea (2016), *Mapping Social Enterprises and their Ecosystem in Europe: Developements in Europe,* Autori: Carlo Borzaga e Giulia Galera, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.

Commissione Europea (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Comparative synthesis report,* Autori: Carlo Borzaga, Giulia Galera, Barbara Franchini, Stefania Chiomento, Rocío Nogales, Chiara Carini, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Conway Dato-on M., Kalakay J. (2016), "The winding road of social entrepreneurship definitions: a systematic literature review", *Social Enterprise Journal,* 12(2), pp. 131-160.

Cook B., Dodds C., Mitchell W. (2003), "Social entrepreneurship—False premises and dangerous forebodings", *Australian Journal of Social Issues,* 38(1), pp. 57-72.

Creswell J.W. (2013), *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches. Qualitative inquiry and research design,* 3rd ed., Sage Publications, Los Angeles/London.
Dart R. (2004), "The legitimacy of social enterprise", *Nonprofit Management and Leadership,* 14(4), pp. 411-424.

De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare: sogni e incubi,* Feltrinelli Editore, Milano.

De Leonardis O., Vitale T. (2001), "Forme organizzative del terzo settore e qualità sociale", in La Rosa M. (ed.), *Le organizzazioni nel nuovo Welfare: l'approccio sociologico,* Maggioli, Bologna, pp. 113-130.

Dees J.G., Emerson J., Economy P. (2001), *Enterprising Nonprofits: A Toolkit for Social Entrepreneurs,* John Wiley & Sons, New York.

Defourny J. (2001), "From third sector to social enterprise", in Borzaga C., Defourny J. (eds.), *The emergence of social enterprise,* Routledge, London, pp. 1-28.

Defourny J., Nyssens M. (2008), "Social enterprise in Europe: recent trends and developments", *Social Enterprise Journal,* 4(3), pp. 202-228.

Defourny J., Nyssens M. (2010), "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship,* 1(1), pp. 32-53.

Della Porta D., Diani M. (2020), *Social movements: An introduction,* John Wiley & Sons, Oxford.

Dey P., Steyaert C. (2010), "The politics of narrating social entrepreneurship", *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy,* 4(1), pp. 85-108.

Dey P., Steyaert C. (2012), "Social entrepreneurship: critique and the radical enactment of the social", *Social Enterprise Journal,* 8(2), pp. 90-107.

Dey P., Teasdale S. (2015), "The tactical mimicry of social enterprise strategies: Acting 'as if' in the everyday life of third sector organizations", *Organization,* 23(4), pp. 485-505.

Dey P., Lehner O. (2017). "Registering Ideology in the Creation of Social Entrepreneurs: Intermediary Organizations, 'Ideal Subject' and the Promise of Enjoyment", *Journal of Business Ethics,* 142(4), pp. 753-767.

Drayton W., Brown C., Hillhouse K. (2006), "Integrating social entrepreneurs into the 'health for all' formula", *Bulletin of the World Health Organization,* 84(8), pp. 591-592.

Eikenberry A.M., Kluver J.D. (2004), "The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk?", *Public Administration Review,* 64(2), pp. 132-140.

Eikenberry A.M. (2009), "Refusing the Market: A Democratic Discourse for Voluntary and Nonprofit Organizations", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 38(4), pp. 582-596.

Eikenberry A.M. (2018), "Social entrepreneurship and democracy", in *Social Entrepreneurship,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK.

Evers A., Laville J.L. (2004), *The third sector in Europe,* Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK.

Evers A., von Essen J. (2019), "Volunteering and Civic Action: Boundaries Blurring, Boundaries Redrawn". *Voluntas,* pp. 1-14.

Fairclough N. (2003), *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research,* Routledge, London.

Fairclough N., Mulderrig J., Wodak R. (2011), "Critical Discourse Analysis", in van Dijk T.A. (ed.), *Discourse Studies : A Multidisciplinary Introduction,* Sage Publications, London.

Fici A. (2018), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione,* Editoriale Scientifica, Napoli.

Fici A., Rossi E., Sepio G., Venturi P. (2020), *Dalla parte del terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti,* Laterza, Bari.

Freeden M., Stears M. (eds.) (2013), *The Oxford Handbook of Political Ideologies,* Oxford University Press, Oxford.

Galera G., Borzaga C. (2009), "Social enterprise: an International Overview of its Conceptual Evolution and Legal Implementation", *Social enterprise journal,* 5(3), pp. 210-228.

Gallino L. (1978), *Dizionario di sociologia,* UTET, Torino.

Gawell M. (2013), "Social entrepreneurship – innovative challengers or adjustable followers?", *Social Enterprise Journal,* 9(2), pp. 203-220.

Gerring J. (2012), "Mere Description", *British Journal of Political Science,* 42(4), pp. 721-746.

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. 15-32.

Gori L., Zandonai F. (2018), "I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da ridisegnare", *Impresa Sociale,* 11.2018, pp. 1-7.

Gramsci A. (2014), *Quaderni dal carcere,* Einaudi, Torino.

Hjorth D. (2013), "Public entrepreneurship: desiring social change, creating sociality", *Entrepreneurship & Regional Development,* 25(1/2), pp. 34-52.

Jarrodi H., Byrne J., Bureau S. (2019), "A political ideology lens on social entrepreneurship motivations", *Entrepreneurship & Regional Development,* 31(7-8), pp. 583-604.

Johanisova N., Fraňková E. (2017), "Eco-social enterprises", in Spash C.L. (ed.), *Routledge handbook of ecological economics: Nature and society,* Routledge, London, pp. 507-516.

Johanisova N., Crabtree T., Fraňková E. (2013), "Social enterprises and non-market capitals: a path to degrowth?", *Journal of Cleaner Production,* 38, pp. 7-16.

Joseph J. (1998), "In Defence of Critical Realism", *Capital & Class,* 20(65), pp. 73-12.

Laclau E. (2014), *The Rhetorical Foundations of Society,* Verso, London.

Laville J.L. (1998), *L'economia solidale,* Bollati Boringhieri, Torino.

Leadbeater C. (1997), *The rise of the social entrepreneur,* Demos, London.

Lehner O.M., Germak A. (2014), "Antecedents of social entrepreneurship: Between public service motivation and the need for achievement", *International journal of Social Entrepreneurship and Innovation*, 3(3), pp.214–229.

Light P.C. (2008), *The search for social entrepreneurship,* Brookings Institution Press, Washington D.C.

Mair J., Martí I. (2006), "Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight", *Journal of World Business,* 41(1), pp. 36-44.

Mair J., Noboa E. (2006), "Social Entrepreneurship: How Intentions to Create a Social Venture are Formed", in Mair J., Robinson J., Hockerts K. (eds.), *Social Entrepreneurship,* Palgrave MacMillan, London.

Mair J., Robinson J., Hockerts K. (eds.) (2006), *Social entrepreneurship,* Palgrave MacMillan, New York.

Marcon G. (2004), *Le utopie del ben fare: percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore, ai movimenti,* L'ancora del Mediterraneo, Napoli.

Marocchi G. (2019), "Perché oggi si coprogetta molto più che in passato?", *Impresa Sociale*, 13.2019, pp. 1-6.

Martin R.L., Osberg S. (2007), "Social Entrepreneurship: The Case for Definition", *Stanford Social Innovation Review*, 5(2), pp. 29-39.

Mason C. (2012), "Up for grabs: A critical discourse analysis of social entrepreneurship discourse in the United Kingdom", *Social Enterprise Journal,* 8(2), pp. 123-140.

McHugh N., Sinclair S., Roy M., Huckfield L., Donaldson C. (2013), "Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?", *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), pp. 247-57.

Mintzberg H. (2015), *Rebalancing Society. Radical Renewal Beyond Left, Right and Center,* Berret Koehler, Oakland

Mulgan G. (2006), "Cultivating the Other Invisible Hand of Social Entrepreneurship: Comparative Advantage, Public Policy, and Future Research Priorities", in Nicholls A. (ed.), *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change,* Oxford University Press, Oxford.

Nicholls A. (2006), *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change,* Oxford University Press, Oxford.

Nicholls A. (2010), "The Legitimacy of Social Entrepreneurship: Reflexive Isomorphism in a Pre–Paradigmatic Field", *Entrepreneurship Theory and Practice,* 34(4), pp. 611-633.

Nyssens M. (ed.) (2006), *Social enterprise: at the crossroads of market, public policy and civil society,* Routledge, London.

OECD (2010), "Social Entrepreneurship and Social Innovation", in *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), "Social enterprises and inclusive SMEs", in *SME Policy Index:* ASEAN 2018: *Boosting Competitiveness and Inclusive Growth,* OECD Publishing, Paris.

Patton M.Q. (2015), *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice,* Fourth ed., Sage, Los Angeles.

Perrini F., Vurro C. (2006), "Social Entrepreneurship: Innovation and Social Change Across Theory and Practice", in Mair J., Robinson J., Hockerts K. (eds.), *Social Entrepreneurship,* Palgrave Macmillan, London.

Perrini F., Vurro C. (2013), *La valutazione degli impatti sociali. Approcci e strumenti applicativi*, Egea, Milano.

Piketty T. (2020), *Capital and Ideology,* Harvard University Press, Cambridge.

Pirni A., Raffini L. (2016), "The rielaboration of the collective sphere: New paths of sociality and groups-formation among the new generations", Partecipazione e Conflitto, 9, pp. 799-823.

Polanyi K. (1957), *The great transformation,* Beacon Press, Boston.

Poledrini S., Tortia E. (2018), "L'impresa sociale italiana nella prospettiva economico-manageriale", *Analisi Giuridica dell'Economia,* 17(1), pp. 45-70.

Polizzi E., Vitale T. (2017), "Riforma del Terzo settore: verso quale approdo?", *Aggiornamenti Sociali*, 2/68, pp- 102-112.

Porter M.E., Kramer M.R. (2011), "Creating Shared Value", *Harvard Business Review*, 89(1), pp. 2-17.

Raffini L. (2015), *Volontariato e impresa sociale: l'innovazione sociale come risposta alla crisi,* Cesvot, Firenze.

Ranci Ortigosa 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.

Risjord M. (2014), *Philosophy of Social Science: A Contemporary Introduction. Routledge Contemporary Introductions to Philosophy,* Routledge, Hoboken.

Roberts D., Woods C. (2005), "Changing the world on a shoestring: The concept of social entrepreneurship", *University of Auckland Business Review,* 7(1), pp. 45-52.

Roy M.J., Hackett M.T. (2017), "Polanyi's 'substantive approach' to the economy in action? Conceptualising social enterprise as a public health 'intervention'", *Review of Social Economy,* 75(2), pp. 89-111.

Scalvini F. (2018), "Una nuova stagione. Il Codice del Terzo Settore e le relazioni tra enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni", *Welfare Oggi*, 2/2018, pp. 19-25.

Seanor P., Bull M., Baines S., Ridley- Duff R. (2013), "Narratives of transition from social to enterprise: you can't get there from here!", *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research,* 19(3), pp. 324-343.

Simmel G. (1908), *Soziologie: Untersuchungen Über Die Formen Der Vergesellschaftung,* Duncker und Humblot, Leipzig.

Smelser N. (1995), *Manuale di sociologia,* 3. ed., Il Mulino, Bologna.

Sperandio J. (2005), "Social Entrepreneurs and Educational Leadership in Bangladesh", *Current Issues in Comparative Education,* 8(1), pp. 18-30.

Steyaert C., Hjorth D. (eds.) (2006), *Entreprenuerhsip as Social Change. A third Movements in Entrepreneurship Book,* Edward Elgar, Northhampton.

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

Teasdale S., Lyon F., Baldock R. (2013), "Playing with Numbers: A Methodological Critique of the Social Enterprise Growth Myth", *Journal of Social Entrepreneurship,* 4(2), pp. 113-131.

Tracey P., Jarvis O. (2007), "Toward a Theory of Social Venture Franchising", *Entrepreneurship Theory and Practice,* 31(5), pp. 667-685.

van Dijk T.A. (2000), *Ideology: A Multidisciplinary Approach* London: SAGE Publications.
van Dijk T.A. (2015), "Critical Discourse Analysis", in Tannen D., Hamilton H.E., Schiffrin D. (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis,* John Wiley & Sons, Hoboken.

Wodak R. (2004), "Critical Discourse Analysis", in Seale C., Gobo G., Gubrium J.F., Silverman D. (eds.), *Qualitative Research Practice,* Sage Publications, London.

Yunus, M. (2007). *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism.* London: Hachette UK.

Appendice

SE:Social Entrepreneurship / ses: Social Enterprises
SEO: Social Entrepreneurship Organization

	Autori/Autrici	Anno	Ambito	Definizione
1 Riproduzione / Conservazione	Leadbeater	1997	SE	The use of entrepreneurial behavior for social ends rahter than profit objectives, or alternatively, that the profits generated by the market activities are used for the benefit of a specific disadvantaged group (...) A vast array of economic, educational, research, welfare, social and spiritual activities engaged by various organisations
	Wallace	1999	SE	Social purpose enterprises are defined as for-profit subsidiaries/companies operated by non-profit organizations that are mainly concentrated in urban communities
	Thompson Alvy Lees	2000	SE	Social entrepreneurship is the creation of viable socio-economic structures, relations, institutions, organisations and practices that yield and sustain social benefits
	Boschee	2001	SE	Social entrepreneruship is the generation of earned income by ventures in the pursuit of social outcomes
	Frumkin	2002	SE	SE is a combination of the supply-side orientation and the instrumental rational, providing a 'vehicle for entrepreneurship' that 'creates social enterprises that combine commercial and charitable goals'
	Lasprogata Cotton	2003	SE	SE means nonprofit organisations that apply entrepreneurial strategies to sustain themselves financially while having a greater impact on their social mission (i.e. the 'double bottom line')
	MacMillan	2003	SE	Process whereby the creation of new business enterprise leads to social wealth enhancement so that both society and entrepreneur benefit
	Barendsen Gardner	2004	SE	(Process by which) individuals who adopt entrepreneurial strategies to tackle social issues. They also postulate that social entrepreneurship is not a new phenomenon and rather just a new name and description of the earlier stated process
	Shaw	2004	SE	The work of community, voluntary and public organizations as well as private firms working for social rather than only profit objectives
	Harding Cowling	2006	SE	SE is any attempt at new social enterprise activity or new enterpise creation, such as self-employment, a new enterprise, or the expansion of an existing social enterprise by an individual, teams of individuals or established social enterprise, with social or community goals as its base where the profit is invested in the activity or venture itself rather than returned to investors
	Robinson	2006	SE	SE is a process that includes: the identification of a specific social problem and a specific solution (...) to address it; the evaluation of the social impact, the business model and the sustainability of the venture; and the creation of a social mission-oriented for-profit or a business-oriented non-profit entity that pursues the double (or triple) bottom line
	Stryjan	2006	SE	The constitution of the actors that engage in the pursuit, the nature of resources mobilized and the practices pursued over time in extracting them. SE is viewed as a category of entrepreneurship that primarily: 1 is engaged in by collective actors, 2 involves, in a central role in the undertaking's resource mix, socially embedded resources and their conversion into (market-) convertible resources and vice versa
	Chell	2007	SE	Process by which 'entrepreneurs (both social and economic) consciously garner alienable resources (e.g. through networking and other processes) and use their personal or human capital in order to achieve thir espoused mission of wealth and social value creation
	Cochran	2007	SE	SE is the process of applying the principles of business and entrepreneurship to social problems
	Haugh	2007	SE	SE is the simultaneous pursuit of economic, social and environmental goals by enterpising ventures
	Tracey Jarvis	2007	SE	The notion of trading for a social purpose is at the core of SE, requiring that social entrepreneurs identify and exploit market opportunities, and assemble the necessary resources, in order to develop products and/or services that allow them to generate 'entrepreneurial profit' for a given social project
	Tracey Phillips	2007	SE	Individuals who combine social and commercial objectives by developing economically sustainable solutions to social problems. It requires social entrepreneurs to identify and exploit market opportunities in order to develop products and services that achieve social ends, or to generate surpluses that can be reinvested in a social project

	Short Moss Lumpkin	2009	SE	The distinctiveness of SE lies in using practices and processes that are unique to entrepreneurship to achieve aims that are distinctly social, regardless of the presence or absence of a profit motive
	Santos	2012	SE	SE is a complementary approach that is based on value creation and operates by its own rules and logics. Yet, it is an approach that seems able to address some of the most pressing problems in modern society
	Canadian Centre for SE	nd	SE	SE falls into two categories. First, in the for-profit sectors it encompasses activities emphasising the importance of a socially-engaged private sector and the benefits that acrrue to those who do well by doing good. Second, it refers to activities encouraging more entrepreneurial approaches in the nonprofit sector in order to increase organizational effectiveness and foster long-term sustainability
	Social Entrepreneurs Inc.	nd	SE	The goal of SE is to measurably enhance the quality of life for individuals and communities by making significant improvements to the capabilities, efficiency, staibility and outcomes of human services organizations
	Catford	1998	ses	Se combine street activism with professional skills, visionary insights with pragmatism, and ethical fibre with tactical trust. They see opportunities where others only see empty builidings, unemployable people and unvalued resources
	De Leeuw	1999	ses	Rare individuals with the ability to analyse, to envision, to communicate, to empathize, to enthuse, to advocate, to mediate, to enable and to empower a wide range of disparate individuals and organizations
	Thompson Alvy Lees	2000	ses	People who realize where there is an opportunity to satisfy some unmet need that the state welfare system will not or cannot meet, and who gather together the necessary resources (generally people, often volunteers, money and premises) and use these to 'make a difference'
	Boschee	1995	ses	Non-profit executives who pay increased attention to market forces without losing sight of their underlying mission, to somehow balance moral imperatives and the profit motives - and that balancing act is the heart and soul of the movement
	Smallbone et al	2001	SEO	Social enteprises offer a range of contributions to local economic development including providing goods and services which the market or public sector is unwilling or unable to provide, developing skills, creating employment (focusing particularly on the needs of socially excluded people), creating and managing workspace, providing low-cost personal loans and enhancing involvement through the number of volunteers involved. The wider social contribution can also include encouraging environmentally friendly practices and offering work and educational experience to young people
	Dorado	2006	SEO	Non-profit, for-profit or cross-sector social entrepreneurial ventures are social because they aim to address a problem, the private sector has not adequately addressed; they are entrepreneurial because their founders have qualities identified with entrepreneurs
	Thompson Doherty	2006	SEO	Social enterprises have a social purpose; assets and wealth are used to create community benefit; they pursue this with trade in a market place; profits and surpluses are not distributed to share-holders; 'members' or employees have some role in decision making and/or governances; the enterprise is seen as accountable both to its members and a wider community; there is a double- or triple-bottom-line paradigm: the most effective social enterprises demonstrate healthy financial and social returns
	Boschee McClurg	2003	SEO	Non-profits that emphasize earned income, sustainability and self-sufficiency instead of charitable contributions, government subsidies and eternal dependency
	Haugh	2005	SEO	a range of organizations that trade for a social purpose. They adopt one of a variety of different legal formats but have in common, the principles of pursuing business-led solutions to achieve social aims, and the reinvestment of surplus for community benefit. Their objectives focus on socially desired, non-financial measures of the implied demand for and supply of services
2 Riproduzione / Innovazione	Dees	2001	SE	Social entrepreneurship is the process of pursuing innovative solutions to social problems. More specifically, social entrepreneurs adopt a mission to create and sustain social value. They draw upon appropriate thinking in both the business and nonprofit worlds and operate in a variety of organisations: large and small; new and old; religious and secular; non-profit, for-profit, and hybrid
	Drayton	2002	SE	(describes SE in terms of) social entrepreneurs have the same core temperament as their industry-creating, business entrepreneur peers but instead use their talent to solve social problems on a society-wide scale. In addition, there are also five essential ingredients for a social entrepreneur: a powerful, new, system change idea; creativity; potential for widespread impact; entrepreneurial quality and strong ethical fiber

	Johnson	2002	SE	SE is emerging as an innovative approach for dealing with complex social needs. With its emphasis on problem solving and social innovation, socially entrepreneurial activities blur the traditional boundaries between the public, private and non-profit sector and emphasize hybrid model of for-profit and non-profit activities
	Mort Weerawaderna Carnegie	2003	SE	SE is a multidimensional construct involving the expression of entrepreneurially virtuous behavior to achieve a social mission, a coherent unity of purpose and action in the face of the moral complexity, the ability to recognize social value-creating opportunities and key decision making characteristics of innovativeness, proactiveness and risk-taking
	Alvord Brown Letts	2004	SE	SE creates innovative solutions to immediate social problems and mobilizes the ideas, capacities, resources and social arrangements required for sustainable social transformations
	Mair Noboa	2004	SE	We define SE as the innovative use of resource combinations to pursue opportunities aiming at the creation of organisations and/or practices that yield and sustain social benefits
	Peredo McLean	2005	SE	SE is exercised where some person or persons aim either exclusively or in some prominent way to create social value of some kind, and pursue that goal through some combination of (1) recognising and exploiting opportunities to create this value, (2) employing innovation, (3) tolerating risk and (4) brushing aside limitations available in resources
	Austin Stephenson Wei-Skillern	2005	SE	SE is an innovative, social-value creating activity that can occur within or across the non-profit, businesses or government sectors
	Perrini Vurro	2006	SE	We define SE as a dynamic process created and managed by an individual or team (the innovative social entrepreneur), which strives to exploit social innovation with an entrepreneurial mindset and a strong need for achievement, in order to create new social value in the market and community at large
	Weerawardena Sullivan-Mort	2006	SE	SE is a bounded multidimensional construct that is deeply rooted in an organisation's social mission, its drive for sustainability and highly influenced and shaped by the environmental dynamics. Opportunity recognition is embedded in these three dimensions. SE strives to achieve social value creation and this requires the display of innovativeness, proactiveness and risk management behavior. Social entrepreneurs' behavior in regard to risk is highly constrained by their primary objective of bulding a sustainable organizations and hence do no support Dees' view that social entrepreneurs do not allow the lack of initial resources to limit their options. Finally, social entrepreneurs can indeed remain competitive whilst fulfilling their social mission
	Nicholls	2008	SE	A set of innovative and effective activities that focus strategically on resolving social market failures and creating new opportunities to add social value systematically using a range of resources and organization formats to maximize social impact and bring about change. Simply put, SE is defined by its two constituent elements: a prime strategic focus on social impact and innovative approach to achieving its mission
	Yunus	2009	SE	Any innovative initiative to help people may be described as SE. The initiative may be economic or non-economic, for-profit or not-for-profit
	Zahra Gedajlovic Neubaum Shulman	2009	SE	SE encompasses the activities and processes undertaken to discover, define, and exploit opportunities in order to enhance social wealth by creating new ventures or managing existing organisations in an innovative manner
	NYU Stern School of Business	nd	SE	The process of using entrepreneurial and business skills to create innovative approaches to social problems. 'These non-profit and for profit ventures pursue the double bottom line of social impact and financial self-sustainability or profitability'
	Dees	1998	ses	Se play the role of change agents in the social sector, by: adopting a mission to create and sustain social value (not just private value); recognizing and relentlessy pursuing new opportunities to serve that mission; engaging in a process of continuous innovation, adaptation and learning; acting boldly without being limited by resources currently at hand; and exhibiting heightened accountability to the constituencies served and for the outcomes created
	Schwab Foundation	1998	ses	Someone who: identifies and applies practical solutions to social problems (...); innovates by finding a new product, service or approach (...), focuses (...) on social value creation (...); resist being trapped by the constraints of ideology and discipline; has a vision, but also a well-thought out roadmap as to how to attain the goal
	Peredo McLean	2006	ses	SE is exercised where some person or persons aim either exclusively or in some prominent way to create social value of some kind, and pursue that goal through some combination of (1) recognising and exploiting opportunities to create this value, (2) employing innovation, (3) tolerating risk and (4) declining to accept limitations in available resources

	Alter	2004	SEO	A social enterprise is any business venture created for a social purpose - mitigating/reducing a social problem or a market failure- and to generate social value while operating with the financial discipline, innovation and determination of a private sector business
3 Trasformazione / Conservazione	Roberts Woods	2005	SE	SE is the construction, evaluation and pursuit of opportunities for transformative social change carried out by visionary, passionately dedicated individuals
	Spear Bidet	2005	SE	SE combine four economic and entrepreneurial factors (continuous activity producing goods and/or selling services, high degree of autonomy, significant level of economic risk, minimum amount of paid work) with five social dimensions (initiative launched by a group of citizens, decision-making power not based on capital ownership, participatory nature, which involves the persons affected by the activity, limited profit distribution, explicit aim to benefit the community)
	Cho	2006	SE	A set of institutional practices combining the pursuit of financial objectives with the pursuit and promotion of substantive and terminal values
	Bornstein Davis	2010	SE	SE is a process by which citizens build or transform institutions to advance solutions to social problems, such as illness, illiteracy, environmental destruction, human right abuses, and corruption, in order to make life better for many
	Mair Schoen	2007	SEO	A social venture is an initiative that addresses social needs and/or catalyses social transformation (...) a self-sustained organization creating social and economic value (...), its primary objective is the creation of social value, while economic value creation represents a necessary but not sufficient condition
	EMES Network	2006	SEO	Organizations with an explicit aim to benefit the community, initiated by a group of citizens and in which the material interest of capital investors is subject to limits
	Defourny Nyssens	2008	SEO	Social enterprises are not-for-profit private organizations providing goods or services directly related to their explicit aim to benefit the community. They generally rely on a collective dynamics involving various types of stakeholders in their governing bodies, they place a high value on their autonomy and they bear economic risks related to their activity'
4 Trasformazione / Innovazione	Dart	2004	SE	Differs from the traditional organisation in terms of strategy, structure, norms, and values, and represents a radical innovation in the nonprofit sector. Social enterprises enact hybrid non-profit and for-profit activities
	Mair Marti	2004	SE	A process consisting in the innovative use and combination of resources to explore and exploit opportunities that aims at catalyzing social change by catering to basic human needs in a sustainable manner. SE can be see to take many different organizational forms: for-profit, non-profit or hybrid
	Light	2005	SE	Social entrepreneur is an individual, group, network, organisation, or alliance of organisations that seek large-scale change through pattern-breaking ideas about how governments, nonprofits, and businesses can address significant social processes
	SAID Business School	2005	SE	SE may be defined as a professional, innovative, and sustainable approach to systemic change that resolves social market failures and grasps opportunities
	Seelos Mair	2005	SE	SE creates new models for the provision of products and services that cater directly to basic human needs that remain unsatisfied by current economic or social institutions
	Mair Marti	2006	SE	First, we view SE as a process of creating value by combining resources in new ways. Second, these resource combinations are intended primarily to explore and exploit opportunities to create social value by stimulating social change or meeting social needs. And third, when viewed as a process, SE involves the offering of services and products but can also refer to the creation of new organisations
	Martin Osberg	2007	SE	We define SE as having the following three components: (1) identifying a stable but inherently unjust equilibrium that causes the exclusion, marginalization, or suffering of a segment of humanity that lacks the financial means or political clout to achieve any transformative benefit on its own; (2) identifying an opportunity in this unjust equilibrium, developing a social value proposition, and bringing to bear inspiration, creativity, direct action, courage, and fortitude, thereby challenging the stable state's hegemony; and (3) forging a new, stable equilibrium that releases trapped potential or alleviates the suffering of the targeted group, and through imitation and creation of a stable ecosystem around the new equilibrium ensuring a better future for the targeted group and even society at large

Finanza sociale. Alcune brevi precisazioni e una proposta di definizione

Marco Musella
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Questo contributo è una rielaborazione di materiale prodotto dall'autore nell'ambito del progetto "SIF - Social Impact Finance" finanziato dal Miur.

Introduzione

La riflessione scientifica sulla finanza sociale (e sulla finanza di impatto) deve ancora fare molti passi avanti se vuole contribuire a determinare un inquadramento chiaro ad un fenomeno (una finanza orientata verso le iniziative sociali) che può certo migliorare i progetti a favore di fasce deboli della popolazione – o comunque dedicati ad uno sviluppo sostenibile dal punto di vista sociale ed ambientale – ma che può finire per incidere negativamente su dinamiche e risultati di un settore assai delicato dell'economia e della società.

Scopo di questo scritto è chiarire, sia pure in modo sintetico, due questioni preliminari ad ogni discorso su questi temi: quanto, e come, lo schema *domanda/offerta – tanto familiare agli economisti, e non solo ad essi – possa aiutare il percorso di un corretto approfondimento scientifico della questione. E in secondo luogo, l'importanza di tener distinto il tema del finanziamento dell'economia sociale da quello dei vecchi e nuovi strumenti di finanza sociale.*
Va chiarito, innanzitutto, il significato di un paradigma tanto pregnante quanto semplice, ma non per questo esente da limiti per così dire epistemologici; limiti che si palesano soprattutto allorquando esso viene applicato ad una "merce" particolare come i prodotti finanziari. Sembra necessario poi non confondere la questione di come viene finanziata l'economia sociale (ma anche le iniziative di tutela dell'ambiente e di valorizzazione dei beni culturali) con gli argomenti riferiti a come nuovi strumenti di debito/credito possano essere utilizzati per uno sviluppo dell'economia sociale e per una sua maggiore efficienza.

Nel corso di questo scritto, infine, viene proposta, anche un po' provocatoriamente, una definizione di finanza sociale – alternativa a quella dominante nel dibattito odierno – che considera tale non qualunque finanza che consente alle istituzioni dell'economia sociale di sopravvivere e di svilupparsi, ma solo quella che ha requisiti specifici in termini di subordinazione del rendimento alla produzione di utilità sociale.

Domanda e offerta di finanza sociale: qualche chiarimento e una proposta di definizione

L'analisi del tema *finanza sociale può essere condotta in molti modi. Certamente uno schema assai adatto ad approfondire le diverse questioni è quello che, come anticipato, utilizza la diade domanda / offerta*, tanto cara agli economisti al punto che Paul Samuelson apre uno dei primi capitoli del suo celeberrimo manuale riportando una frase di un autore anonimo secondo la quale "perfino un pappagallo può diventare un dotto economista: tutto quello che deve imparare sono due parole, *domanda e offerta*" (Samuelson, p.72).

Nell'uso di questo schema logico per discutere, da economisti, di finanza sociale, ci sentiamo quindi su una strada sicura; ben sappiamo, però, che domanda e offerta vanno di volta in volta precisate in modo attento con riferimento all'oggetto di studio e, soprattutto, sappiamo che ci troviamo di fronte a categorie di analisi che, semplificando e schematizzando, vanno integrate con attenta considerazione di quegli elementi che ne condizionano consistenza e interazione e che, a seconda degli oggetti (*rectius merci) analizzati, modificano le modalità attraverso le quali operano i due lati del mercato: si tratta, per essere più chiari, della necessità di considerare le regole e le istituzioni, generali e specifiche, che consentono al singolo mercato di venire all'esistenza, di funzionare, di raggiungere o meno un suo equilibrio (la rilettura del contributo di Smith che Amartya Sen propone nel suo libro On Ethics and Economics è, da questo punto di vista, un utile punto di riferimento – Sen, 1988).*

Il caso della *finanza*, ad esempio, è del tutto particolare perché, scambiandosi nei mercati finanziari un bene immateriale che è, sostanzialmente, *fiducia in una dimensione strutturalmente intertemporale, entrano in gioco in modo assai rilevante regole giuridiche, fattori culturali, elementi tecnologici, oltre che (o più che) condizioni strettamente economiche; e questi fattori influenzano, prima di ogni cosa, lo stesso venire ad esistenza del mercato, nonché la densità degli scambi che in esso avvengono e l'efficienza degli equilibri che si raggiungono. Si potrebbe dire che, mai come in questo caso, un mercato – e quindi, una domanda e un'offerta – possono venire in essere se, e solo se, si verificano condizioni culturali e istituzionali, oltre che economiche, ben precise.*

Un altro punto da chiarire in via preliminare riguarda il senso di queste espressioni – domanda e offerta – nell'analisi economica. È necessario tenere presente che in economia, a ben vedere, non si usano i due termini proprio allo stesso modo di come sono utilizzati nel linguaggio comune; gergalmente, per domanda si intende la "richiesta" e per offerta

un "mettere a disposizione", tanto è vero che la parola offerta nel linguaggio comune è anche usata con riferimento al dono: regalare qualcosa di proprio o di acquistato sul mercato (dire ad un amico "ti offro un caffè" non significa certo che intendo farglielo pagare!).

In economia, dunque, *domanda di un bene o servizio significa determinazione ad acquistare: ciò comporta la contemporanea disponibilità a cedere qualcosa in cambio, la disponibilità, cioè, a pagare un prezzo per entrare in possesso di ciò che si domanda; offerta è la disponibilità a cedere un bene o servizio in cambio di un pagamento che, nelle economie monetarie del mondo in cui viviamo, significa disponibilità a trasferire la proprietà di un bene in cambio di un certo ammontare di moneta o di un pagamento futuro.*

Tuttavia, anche dopo aver corretto nella direzione indicata il significato dell'espressione domanda (o offerta) di un bene, è necessaria un'ulteriore precisazione. È bene ricordare che anche nel discorso degli studiosi di scienze economiche vanno tenute distinte le variabili di flusso da quelle di stock. Le definizioni precedenti vanno bene se ci riferiamo a una domanda e ad un'offerta di una merce in termini di *flusso e, quindi, come è noto, se facciamo riferimento all'esistenza e alla consistenza di domanda di una merce (e, quindi, anche di credito) in un determinato intervallo di tempo poiché, come noto, non è possibile definire alcun flusso se non si chiarisce l'intervallo temporale, più o meno ampio, rispetto al quale esso va calcolato. Se si ragiona in termini di stock*, "domandare" significa "detenere in modo desiderato" in un ben preciso istante di tempo una certa quantità di un bene, di una merce; dove l'espressione "desiderato" fa riferimento a "sulla base del valore assunto dalle variabili che determinano il fabbisogno di quella merce" (per una presentazione elementare della distinzione stock/flusso applicata alla moneta si veda: Musella, Jossa, 2016: pp. 35-38). *Offrire*, in termini di stock, significa considerare la consistenza in essere di un bene, di una merce, in un preciso istante di tempo. Se parliamo dello stesso bene, i ragionamenti su domanda e offerta in termini di stock vanno riferiti allo stesso istante temporale.
Tant'è che quando si ragiona di domanda e offerta in termini di stock può essere assai complesso avere due diverse misure per l'una e per l'altra grandezza, come sa bene chi fa indagini empiriche sui mercati monetari e finanziari.

L'equilibrio tra domanda e offerta, con rifermento ai flussi, implica che esiste (e venga raggiunto) un prezzo in grado di "sparecchiare" il mercato, come si dice traducendo in modo un po' fantasioso l'espressione inglese "to clean the market". L'equilibrio in termini di stock fa riferimento ad una situazione nella quale nessun operatore, dato il prezzo esistente, desidera liberarsi della merce che ha nel proprio stock o acquisirne altre unità.

Quando parliamo di *finanza sociale*, nello specifico, siamo interessati soprattutto alla domanda di finanza sociale, intesa come richiesta di strumenti finanziari da parte di imprese sociali – o di altri soggetti del Terzo settore a vocazione imprenditoriale – nel corso di un semestre o di un anno; coerentemente con quanto fin qui detto, la domanda equivale in questo caso ad una richiesta, ad un fabbisogno di liquidità a cui corrisponde una disponibilità ad indebitarsi pagando un prezzo. Alternativamente, analizzare la domanda significa conoscere consistenza e caratteristiche dello stock di strumenti finanziari in possesso dei soggetti dell'economia sociale e valutarne la desiderabilità, nel senso sopra chiarito, in un certo istante di tempo, es. al 31 dicembre di ogni anno.

Tante volte nei dibattiti sulla finanza sociale la sensazione è che non si distingua se si sta parlando di stock o di flussi e questo non aiuta certo la chiarezza.

Se il discorso si sposta ora dal generale al tema specifico della *finanza di impatto*, l'analisi da condurre, per rispettare l'inquadramento sopra proposto, dovrà indagare sulla domanda, intesa appunto come richiesta, a cui corrisponde una disponibilità a pagare un prezzo – o una disponibilità a detenere nel proprio portafoglio passività con le caratteristiche proprie degli strumenti della finanza di impatto; dall'altro lato andrà analizzata la disponibilità ad offrire strumenti con le specifiche proprietà della finanza di impatto nei due sensi prima chiariti. Il discorso di come applicare questi ragionamenti generali alla finanza di impatto sociale è bene rinviarlo ad un prossimo futuro e concentrare qui la nostra attenzione sul tema di domanda e offerta di finanza sociale. Ci imbattiamo, infatti, prima di ogni altra cosa nell'ulteriore questione preliminare della definizione: quali strumenti di credito/debito devono essere considerati strumenti di finanza sociale?

Una prima tesi – che sembra quella più presente nel dibattito – è quella che considera finanza sociale qualunque strumento di finanza utilizzato dalle imprese sociali (o da altri soggetti dell'economia sociale, notazione che d'ora in poi non ripeterò più cosicché quando si parlerà di imprese sociali si farà riferimento anche ad altri soggetti dell'economia sociale): se un'impresa sociale, ad esempio, stipula un contratto di mutuo per acquistare una sede in tutto e per tutto simile a quello che stipulano altri agenti economici che utilizzano mutui, si crea uno strumento di finanza sociale. Il punto di partenza da me proposto è diverso: il caso presentato è inquadrabile come utilizzazione da parte di imprese sociali di strumenti ordinari di finanza, perché la semplice utilizzazione di uno strumento finanziario standard non qualifica il rapporto debito/credito come "sociale", non fa considerare quel prodotto finanziario (in questo caso il mutuo) "sociale".
Ma, allora, quali specifiche caratteristi consentono di qualificare uno strumento di debito/credito come strumento di "finanza sociale"?

Nonostante il gran parlare di questo tema negli ultimi anni, non sembra essere stata ancora elaborata una chiara definizione, o meglio ci si è spesso mossi lungo una linea che considera scontata la tesi che qui si discute. La definizione proposta nel Rapporto Italiano della *Social Impact Investment Task Force (La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia,* Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force, istituita in ambito G8) – che considera la finanza a impatto sociale "quella finanza che sostiene investimenti legati ad obiettivi sociali misurabili e in grado, allo stesso tempo, di generare un ritorno economico per gli investitori" – si muove in questa direzione e, a mio parere, non aiuta la chiarezza proprio perché non facendo luce sui rapporti tra il raggiungimento di obiettivi sociali e il "ritorno economico", non spiega la specificità della finanza di impatto sociale, ma neanche della finanza

sociale in generale. E non si tratta di un dettaglio marginale, perché senza una chiara indicazione su questo punto, è questa la mia opinione, appare abbastanza inutile qualificare come "sociali" le novità di un sistema finanziario pronto a sostenere le iniziative sociali; ed è altrettanto inutile parlare di una nuova e promettente stagione dell'economia sociale resa possibile da una disponibilità di operatori finanziari che si dichiarano pronti ad immettere sul mercato strumenti specifici per le imprese sociali: di null'altro si tratta, a ben vedere, che di una diversificazione di portafoglio degli investitori spinti dall'abbondanza di disponibilità liquide (e/o da esigenze di buone reputazione) a ricercare nuovi mercati per ottimizzare il mix rendimento-rischio, avendo sempre e solo l'obiettivo di una massimizzazione del profitto, per dirla in maniera un po' scolastica. Anche definizioni come quella del *Global Impact Investing Network – "gli investimenti di impatto sono operati [...] al fine di generare un impatto sociale e ambientale in aggiunta a un ritorno finanziario"(Introducing the Impact Investment Benchmark*) – non risolvono il problema perché definire in modo tecnico se e quanto l'introduzione di una misurazione di impatto condiziona il ritorno economico per l'investitore appare fondamentale per distinguere un'autentica motivazione sociale di chi decide di mettere capitali a servizio del benessere sociale, prima ancora che del rendimento economico; per parlare, quindi, di un nuovo segmento specifico del mercato dei capitali sul quale ha senso studiare dinamiche di domanda e offerta specifiche è, a parere di chi scrive, necessario definire questo punto.

Detto in altri termini, il problema mi sembra vada considerato nel modo seguente: esiste uno spazio di studio per un mercato della finanza sociale (e, successivamente del segmento di esso che definiamo finanza di impatto sociale) se, e solo se, esiste un prodotto finanziario (un insieme di prodotti, ovviamente) che ha struttura di debito/credito orientata alla produzione di una utilità sociale al punto che il rendimento economico – inteso come mix di interesse, garanzie, orizzonte temporale, etc. – è posto così evidentemente in secondo piano da poter essere anche interamente sacrificato alla "causa" di generare impatto sociale. Se, viceversa, i prodotti non hanno questa evidente subordinazione del rendimento economico, si tratta di strumenti di debito/credito che vanno più correttamente collocati nella dinamica di evoluzione dei mercati finanziari sempre votati alla ricerca di nuovi spazi di guadagno e di nuove vie per la massimizzazione dei rendimenti. Soprattutto in un tempo in cui a livello globale abbonda la disponibilità di risorse finanziarie. Potranno aiutare anche i soggetti dell'economia sociale (anche se le imprese sociali nel corso della crisi si sono dimostrate particolarmente solide – Borzaga, 2018), ma l'attenzione di chi studia il fenomeno dovrà essere concentrata sui molti pericoli che possono minare le apparenti buone intenzioni.

La convenienza di chi domanda finanza sociale sarà anche essa differente a seconda del tipo di definizione adottata: nel caso si scelga la definizione qui proposta ci dovremmo trovare di fronte a meccanismi debito/credito più convenienti di quelli tradizionali (a parità di rischio) perché, prevedendo una remunerazione più bassa del capitale, renderanno più bassi i tassi di interesse pagati dai prenditori (o più conveniente la struttura dei tassi da pagare in essi previsti); è ovvio che una convenienza a domandare questa tipologia di strumenti potrebbe anche avere una sua ragion d'essere nel fatto che le imprese sociali ritengano che essi possano incentivare meglio i diversi stakeholder di un'azione progettuale ad impegnarsi per raggiungere il risultato auspicato (caratteristica che potrebbero avere gli strumenti della finanza di impatto); in questo caso, però, la convenienza per i prenditori è tutta da verificare attraverso un confronto con gli strumenti più tradizionali di debito, sia di tipo equity che obbligazionari che di prestito, tenendo conto del diverso profilo di rischio. Ma di ciò si dovrà parlare in un altro scritto, come anticipato.

La distinzione tra finanza sociale e finanziamento degli interventi sociali, per l'ambiente e per la cultura

Sempre in via preliminare va chiarita un'altra questione che rischia di creare confusione nel dibattito sulla finanza sociale: la questione del *finanziamento dell'economia sociale è, in gran parte, una questione diversa da quelle connesse con gli strumenti vecchi e nuovi di finanza sociale, anche se la terminologia non è sempre d'aiuto a tener distinte, per quello che si deve, le due questioni. È necessario, invece, tenere ben distinta la questione del finanziamento da quella della finanza, per non trovarsi ad aver aderito senza accorgersene alla posizione di chi ritiene che sia il mercato privato a dover far fronte all'inevitabile ritiro dello Stato.*

Dunque, un primo tema di studio e approfondimento importante, e da non sottovalutare, è quello di *chi finanzia (e finanzierà) l'economia sociale e, cioè, la questione di chi metterà risorse per pagare i costi necessari a produrre servizi di cura, etc.; connesso ad esso è il tema di quali strategie devono essere messe in campo per aumentare le risorse (private e/o pubbliche) attivabili per la produzione di servizi sociali e di prossimità realizzati da quelle organizzazioni che definiamo soggetti dell'economia sociale o civile (mutatis mutandi discorsi analoghi sono da farsi per la valorizzazione dei beni culturali, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo dell'agricoltura sociale, etc.). Si tratta di problemi di assoluto rilievo che, in presenza di una prevalenza di scelte politiche che generano tagli delle risorse statali (e pubbliche) per il welfare, vanno affrontati con grande attenzione.*

Un altro, e in gran parte diverso, discorso è quello collegato al tema di come strumenti di debito/credito (quindi strumenti di finanza tradizionale o innovativa) possano *facilitare lo sviluppo e la vita ordinaria di imprese sociali e altre istituzioni dedite a produrre servizi sociali, valorizzazione dei beni culturali e ambientali. È una sfida, anche questa, importante e cruciale sul fronte dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi. Si tratta, in questo secondo caso, di questioni connesse al processo di ammodernamento del nostro sistema di welfare e, quindi, di provare a capire come la finanza possa favorire l'operatività quotidiana delle imprese sociali rafforzandole nella capacità di gestire gli impegni ordinari e, soprattutto, si tratta di valutare se essa possa consentire una crescita delle imprese sociali favorendo l'implementazione di quelle innovazioni rese oggi possibili dalle nuove tecnologie. Si sa bene, infatti, che molte innovazioni di processo e di prodotto in grado di migliorare la qualità della vita delle persone richiedono significativi investimenti.*

Si badi che una finanza dedicata deve essere disposta a rinunciare a rendimenti potenzialmente possibili: si tratta, infatti, di sviluppare qualcosa che, con ogni probabilità – se introdotta al fine di un maggior benessere delle persone e non del massimo profitto di chi finanzia – comporta scelte che non aumentano granché i ritorni per i proprietari di imprese e finanziatori, soprattutto nel breve-medio periodo: né di quelle che inventano nuove macchine e nuove tecnologie, se sono sociali, né di quelle che le introducono nei processi produttivi e nella vita quotidiana della gente.
È proprio per questo che una domanda di finanza di questo tipo si rivolge a soggetti per i quali l'obiettivo non può essere il massimo rendimento. Chi mette a disposizione risorse, in questo caso, sta facendo si prestiti (non rinunciano ai propri diritti sul capitale prestato), ma sta prestando allo scopo non di massimizzare un rendimento, ma per generare utilità sociale, e si aspetta scelte coerenti con questa prospettiva, anzi, nell'ipotesi in cui ha diritto di intervenire nelle scelte dell'impresa che finanzia, lo farà dando priorità all'utilità sociale sul rendimento. È ovvio che successivamente il proprietario di queste risorse potrà decidere se metterle ancora a disposizione di interventi socialmente utili (finanza sociale); ma ciò non è implicito ed è comunque un altro discorso che ha a che fare con le motivazioni e le strategie di una finanza sociale efficiente.
È importante, però, che si comprenda che in questi casi non si sta parlando di un finanziamento, nel senso che abbiamo precisato, perché non si rinuncia definitivamente alle risorse prestate: non si tratta di una donazione (almeno del capitale) e la natura sociale della scelta è nella rinuncia (questa è sì una donazione), in tutto o in parte, a quella remunerazione del capitale che nell'economia capitalistica accompagna i rapporti di debito/credito e orienta le scelte di chi ha disponibilità finanziarie.

Tra finanza e finanziamento, due parole che hanno la stessa radice, ma che devono esprimere concetti diversi, esistono certo connessioni, ma è sbagliato pensare che siano accorpabili in un unico discorso confondendo il vincolo economico – che impedisce alle imprese (sociali) di funzionare e sopravvivere – con il vincolo finanziario, che può certo influenzarne la sopravvivenza, ma che condiziona innanzitutto, e soprattutto, lo sviluppo e la crescita delle imprese sociali. Detto in altri termini: un problema è aumentare le risorse per consentire alle attività di cura di proseguire (vincolo economico), altro problema è rimuovere gli ostacoli di ordine finanziario che derivano da squilibri temporali tra entrate e uscite o dalla difficoltà a reperire risorse significative per effettuare investimenti rilevanti (vincolo finanziario). È vero che sia il vincolo economico che quello finanziario rendono del tutto impossibile ipotizzare lo sviluppo delle imprese sociali, ma la loro natura diversa richiede diverse soluzioni ed interventi.

Conclusione. I pericoli della speculazione e delle bolle finanziarie

Il mondo, da alcuni anni a questa parte, sperimenta un indubbio aumento di risorse finanziarie a disposizione delle attività produttive; esistono oggi capitali davvero ingenti alla ricerca di un impiego e ciò, con ogni probabilità, è più il frutto di un accentuarsi delle diseguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, che non una conseguenza dell'aumento del complesso delle risorse a disposizione dell'umanità o, se non in minima parte, di una crescente attenzione ai temi sociali, ambientali e culturali.

Questo, comunque, sarebbe un lungo discorso che non può essere sviluppato in questa sede (si veda l'interessante sintesi del dibattito sull'evoluzione del settore finanziario negli ultimi decenni proposta nell'ultimo bel libro di Colin Crouch sulla postdemocrazia – Crouch, 2020: pp. 22-73).
Va anche sottolineato che il tema della finanza sociale in generale, e quello della finanza d'impatto sociale in particolare, non sono oggi affrontati tenendo sempre nella giusta considerazione i fondamenti su cui si deve basare ogni ragionamento tecnico-giuridico sul tema: certo esso dovrà approfondire, dal punto vista tecnico-finanziario e delle norme positive del(i) nostro(i) ordinamento(i) giuridico(i), le peculiarità specifiche di strumenti innovativi di finanza, di una finanza orientata alle attività sociali; ma, se l'innovazione finanziaria nel campo delle attività sociali vuole rendere un servizio utile al consolidamento e allo sviluppo dell'economia sociale, non può ignorare che il ruolo della finanza è di servire le attività produttive e non di servirsene per autonutrirsi. Sono necessarie, perciò, regole e istituzioni in grado di assicurare che questo principio – di attenzione autentica ai risultati di utilità sociale che si producono – non venga marginalizzato per dare uno spazio troppo ampio all'interesse degli operatori finanziari ad ottenere rendimenti positivi del capitale investito, rendimenti che vengono inseguiti indipendentemente dagli *output e dagli outcome conseguiti in ambiti molto delicati per il benessere delle persone (e di quelle fragili in particolare) e dell'umanità tutta. La storia recente – della deregulation prima e della difficoltà a ri-regolare il settore finanziario negli Stati Uniti e non solo (Stiglitz, 2016) dopo – deve essere tenuta in grande considerazione se si vuole salvaguardare l'economia sociale dal rischio di essere divorata dagli interessi del capitale finanziario.*

In generale una corretta collocazione della finanza nella rete degli attori dell'economia richiede regole chiare che la rendano sempre attenta, non al proprio tornaconto e basta, ma ai processi produttivi reali: di essi la finanza è un'importante facilitatrice perché è un insostituibile elemento di trasformazione, per dirla in modo aristotelico, delle *potenzialità di sviluppo in attualità di sviluppo. È la finanza che rende possibile la realizzazione di progetti che altrimenti non potrebbero mai essere avviati; nel caso dell'economia sociale oggi, poi, ciò è ancora più vero, come si è provato a dire in precedenza.*

Proprio per questo, oggi, la finanza sociale o è al servizio della costruzione di percorsi più solidi (e, perché no, nuovi) di benessere per le persone e per le comunità, o, a parere di chi scrive, non è sociale, anche quando finanzia imprese sociali. Da questo punto di vista essa o ha nella crescita dei legami comunitari e nel miglioramento delle possibilità di vita la stella polare che guida il suo cammino (e che quindi limita rendimenti e potere di chi è proprietario degli strumenti finanziari in questione, dei creditori), o viene inevitabilmente fagocitata dai bisogni di un capitale finanziario sempre più esigente in termini di ritorni di rendimenti e di potere.

È bene, infatti, tener presente che un impatto positivo dell'innovazione nel campo della finanza sociale non può essere

considerato automatico, soprattutto nell'era della finanziarizzazione e della globalizzazione dei mercati finanziari: gli operatori finanziari, in questo tempo, soprattutto quelli di grandi dimensioni, si muovono in modo spregiudicato e aggressivo non secondo la logica, per dirla con terminologia marxiana, merce-denaro-merce della società mercantile – e neanche secondo quella denaro-merce-denaro del capitalismo dei capitani di industria – ma nella logica denaro-denaro: il passaggio attraverso la fase della produzione di beni e servizi viene "saltato" e si mettono in campo sempre nuovi stratagemmi per accrescere, nel minor tempo possibile, la quantità finale di risorse finanziarie nelle mani di chi inizialmente le possiede.

Il dibattito scientifico su finanza e terzo settore deve approfondire le questioni per porre argini al rischio che l'economia sociale si trasformi in una nuova area di guadagni per la *speculazione finanziaria*; la speculazione, come ha insegnato Keynes e tanti altri, è quel fenomeno per il quale gli operatori guadagnano lucrando su una differenza di prezzo tra il momento dell'acquisto e il momento della vendita: lo sviluppo di un mercato dei titoli sociali dovrà avere regole precise per limitare lo spazio di azione di tutti coloro che potrebbero essere attratti esclusivamente dalla prospettiva di guadagni speculativi che sono decisamente più facili quando la finanza è senza regole e operatori di grandi dimensioni agiscono in essi.

Il mondo dell'economia sociale deve chiedersi fino a che punto è compatibile con esso stesso la logica denaro-denaro, e approfondire con attenzione il rischio di favorire una cultura per la quale finirà per esserci inevitabilmente un welfare di serie A – con servizi a domanda individuale finanziati dal mercato e reso efficiente (e bello, verrebbe da dire) da governance private, strumenti finanziari sofisticati e sistema fiscale favorevole – e un welfare di serie B, marginalizzato, finanziato e governato dal pubblico secondo logiche residuali e clientelari.

Ciò detto – è bene ribadirlo in conclusione – non si vuole affermare la negatività della finanza sociale, e neanche delle innovazioni introdotte con la finanza di impatto sociale.

Le evoluzioni tecnologiche e l'ampliamento degli spazi di azione del Terzo settore – nel nostro Paese, come altrove – richiedono, e richiederanno sempre più, è bene ribadirlo, impegni finanziari rilevanti, rispetto ai quali le modalità tradizionali con cui si sono finanziati progetti e attività del Terzo settore sono insufficienti; inoltre va valutato positivamente il fatto che ambienti finanziari importanti si siano, per così dire, aperti al mondo delle attività sociali, culturali e di tutela dell'ambiente in modo nuovo rispetto al passato: da un'attenzione, quando presente, limitata alle donazioni in un'ottica di vecchia filantropia si è passati ad una prospettiva nuova nella quale insieme alla finanza si mettono a disposizione *know-how ed esperienze utili così da accrescere efficienza ed efficacia in settori che hanno bisogno di migliorare sotto il profilo sia dell'una che dell'altra.*

I *caveat che sono stati introdotti in questo scritto, sinteticamente e in modo del tutto insufficiente, mi rendo conto, sono ispirati dalla convinzione che il mercato degli strumenti finanziari è un mercato sui generis* che richiede, per il suo corretto funzionamento, un ruolo attivo del regolatore pubblico e, in questo caso, delle stesse comunità: esso rischia sempre – e il mondo ne ha fatto esperienza proprio negli anni finali dello scorso decennio – di essere inquinato dall'interesse di operatori privati che prendono il sopravvento sull'interesse pubblico.
E se questo è vero in generale, lo è ancor più per il caso dei servizi di cura: occorre una finanza davvero "sociale" che contempli, anche in quei processi di innovazione utili e necessari che avvengono sotto la spinta di nuove tecnologie e di nuove idee, l'introduzione di vincoli, quanto meno in termini di rendimenti massimi consentiti, di intervento del capitale nella governance delle imprese, di regole di trasferimento dei titoli.

Non basta quindi evocare la finanza sociale: essa esisterà davvero se, e solo se, sarà regolata adeguatamente ed in modo coerente con obiettivi di generazione di utilità sociale.

Bibliografia

Borzaga C. (a cura di) (2018), *Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente*, Donzelli, Roma.

Crouch C.P. (2020), *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, Roma.

Musella M., Jossa B. (2016), *Macroeconomia. Modelli elementari*, Giappichelli, Torino.

Samuelson P.A. (ed.) (1983), *Economia*, Zanichelli, Milano.

Sen A. (1998), *On Ethics and Economics*, Blackwell Publishing, Hoboken.

Stiglitz J.E. (2016), *Le nuove regole dell'economia. Sconfiggere la diseguaglianza per tornare a crescere*, Il Saggiatore, Milano.

Siti

Introducing the Impact Investment Benchmark: https://thegiin.org/

Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force:
http://www.socialimpactagenda.it/mission/la-finanza-che-include/

Pubblica amministrazione e Terzo settore: le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale

Claudio Tamburini
Avvocato amministrativista
Università degli Studi di Firenze

Introduzione

Il rapporto degli enti del Terzo Settore[1] con la Pubblica Amministrazione costituisce un tema essenziale della riforma secondo quanto riconosciuto dalle *Linee guida per una riforma del terzo settore*",[2] che qualificano il Terzo Settore come soggetto che "*dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà*" e lo indicano come partecipe nella costruzione di" *un nuovo Welfare partecipativo*" e fattore di crescita dell'economia sociale[3].

Questi principi sono fatti propri dalla legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 che richiama i fondamenti della riforma nell'art. 1 (*finalità e oggetto*) quale attuazione degli artt. 2, 3, 18 e 118 della Costituzione, e che fornisce i criteri direttivi per il rapporto degli Enti con la Pubblica Amministrazione all'art. 4, primo comma lett. o) che così recita: "*valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione a livello territoriale relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi di interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché i criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni*"[4]. Dopo la modifica dell'art. 118 della Costituzione, il Codice, disciplinando le modalità di partecipazione dei cittadini singoli o associati allo svolgimento di attività di interesse generale, costituisce il principale intervento normativo finalizzato alla attuazione del principio di sussidiarietà[5].

Il rapporto tra la pubblica amministrazione e gli Enti del Terzo settore va improntato ai principi generali dell'azione amministrativa (L. 241/1990). Il coinvolgimento degli Ets avviene infatti "*in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare*" con riferimento alle definizioni dell'art. 4 del d. lgs. n. 59/1997.

Il principio di concorrenza non è ivi enunciato e rimane sullo sfondo del sistema. Il Codice del Terzo settore (da ora anche CTS), infatti, non effettua una regolamentazione dei rapporti con il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), talché viene affidato all'interprete il significato da assegnare all'ultima parte della lettera o) dell'art. 4 della legge delega che, nell'inciso finale, richiede che le modalità di affidamento vengano stabilite anche "*nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale*".

Il mancato coordinamento tra i due codici è all'origine di difficoltà interpretative ancora lontane da una stabile soluzione. L'opinione, prevalente in dottrina, e condivisa anche in sede istituzionale[6], sostiene l'autonomia del *corpus* normativo della riforma da quello del Codice dei contratti e la indica come modalità *alternativa* degli affidamenti pubblici. Essa però si confronta, come vedremo, con orientamenti, soprattutto del Consiglio di Stato, che dopo l'entrata in vigore del d. lgs. 50/2016, affermano invece la subordinazione ad esso delle regole degli affidamenti che il d. lgs. 117/2017 disciplina all'articolo 55 con le modalità della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, e all'articolo 56 nelle forme della convenzione.

Nel confronto tra la tesi della autonomia del Codice del Terzo settore da quello dei Contratti e la tesi della sua subordinazione, il tema più discusso riguarda l'interpretazione dell'art. 55, ciò anche in ragione della presenza di talune figure organizzative (le imprese sociali e le cooperative sociali) che l'art. 4 della riforma riconosce enti del terzo settore e ai quali il d. lgs. 50/2016 riconosce la possibilità di partecipare ad appalti ed a concessioni riservate, in quanto soggetti senza fini di lucro.

1 Per la definizione di Terzo settore, Caldirola D. (2018), "Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117 /2017: per una nuova governance della solidarietà", *Federalismi.it*, 31 gennaio, pp. 3-9; Sanchini F. (2019), "Principi generali e attività di interesse generale", in Donati F., Sanchini F. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Giuffrè, Milano, p. 35-43.
2 Linee guida per una riforma del Terzo settore", emanate dal Governo nel maggio 2014 per la consultazione in previsione del disegno di legge delega.
3 Per un commento alla legge delega: Benvenuti S., Martini S. (2017), "La crisi del welfare pubblico e il 'nuovo' Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/ 2016", *AIC*, 2, pp. 339 e ss.
4 Per lo "statuto costituzionale del Terzo settore": Consorti C., Gori L., Rossi E. (2018), *Diritto del Terzo settore*", Il Mulino, Bologna, pp. 37-54.
5 Per un esame del ruolo delle organizzazioni di volontariato nell'ordinamento repubblicano: Tondi della Mura V. (2002), "*Rapporti tra volontariato e enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*", in Bruscuglia L., Rossi E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, Milano, pp. 117 e ss.
6 Nota del Ministero del Lavoro e Politiche a ANAC PER l'aggiornamento delle Linee guida n. 32/2016

Dopo l'entrata in vigore del Dlgs 50/2016, la questione è stata affrontata da ANAC che ne ha fatto oggetto di una opzione interpretativa mediante la proposta formulata nello schema di modifica delle linee guida n. 32/2016, prospettando, anche per questi enti, l'applicazione delle procedure di gara dell'art. 143 del Codice dei contratti [7]. Anche questa posizione, sia pure con qualche distinguo, ha alla sua base la subordinazione del CTS al Codice dei Contratti e la prevalenza del *paradigma* competitivo su quello collaborativo, ciò che non mette in conto, come è stato suggerito, la possibilità che entrambi potrebbero costituire due modalità di affidamento differenziate in relazione alle decisioni che di volta in volta la pubblica amministrazione ritenga motivatamente di assumere[8].

Il dato che sembra emergere è che la tesi della prevalenza del Codice dei contratti sia conseguenza della assenza di considerazione non solo del *fondamento costituzionale* della riforma del Terzo settore ma anche di uno scarso (se non assente) confronto con il dato normativo e giurisprudenziale di matrice europea che pure sembrano fornire le coordinate del rapporto tra i due codici ed il possibile superamento delle antinomie.

Di tale situazione non è immune l'articolo 56 del CTS nonostante che esso coaguli, e dia forma e sostanza, più di tutti, al principio di solidarietà che l'articolo 2 della Costituzione pone al centro del sistema e dove più evidenti e univoci appaiono gli elementi del rapporto collaborativo dei cittadini associati con l'amministrazione pubblica, in attuazione del principio di sussidiarietà. Principi, entrambi, che trovano riscontro nel diritto dell'Unione europea.

L'indagine che segue cerca di mettere in evidenza le principali questioni sottese a questo confronto nell'ambito dell'affidamento in convenzione di attività e servizi sociali di interesse generale, disciplinati dagli artt. 56 e 57 del CTS.

Le convenzioni con le Organizzazioni di volontariato e le Associazioni di promozione sociale. Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea "Spezzino" e CASTA"

In attuazione della legge delega che riserva all'art. 5 il riordino e la revisione organica delle norme in materia di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, l'articolo 56 disciplina la materia delle *convenzioni* della pubblica amministrazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale "*finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi di interesse generale se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*" (comma 1), a fronte, esclusivamente, del rimborso "*delle spese effettivamente sostenute e documentate*" (comma 2).

A differenza di quanto previsto dall'articolo 55, che coinvolge tutti gli Enti del Terzo settore, l'articolo 56 del Codice restringe l'ambito dei rapporti con gli Enti Pubblici alle OdV e alle Aps che siano iscritte da almeno sei mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore e, fino alla sua istituzione, in quelli "*attualmente previsti dalla normativa di settore*" (art. 101, terzo comma).

I fattori caratterizzanti delle due categorie associative, posti alla base del trattamento differenziato, sono rappresentati dal fatto che entrambe svolgono la loro attività "*avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati*" (art. 32/ 1 comma e art. 35/1 comma) e che l'attività svolta in regime di convenzione viene effettuata esclusivamente con il *rimborso delle spese* effettivamente sostenute e documentate; caratteristiche che, in ragione del loro spiccato contenuto solidaristico, rendono queste organizzazioni soggetti peculiari nella categoria degli Enti del Terzo settore e certamente quelle più prossime, nel tipo normativo, alla attuazione genuina dell'art. 2 e 3, nonché dell'art. 118, IV comma della Costituzione[9].

Ulteriore condizione per l'affidamento in convenzione, proposta dal Consiglio di Stato nel parere 1405/2017 del 31 maggio 2017 e accolta nel decreto legislativo, è che le attività o i servizi sociali di interesse generale "*siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*".

La lettura condivisa della norma, una volta esclusa la comparazione dell'affidamento in termini esclusivamente correlati al costo del servizio[10], è nel senso che essa recepisce i principi stabiliti da due pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che il Consiglio di Stato, nel parere, ignora, rese in materia di trasporto sanitario di emergenza (C-113/2013, "Spezzino")[11] e secondario (C-50/2014, "CASTA") ma identiche nei principi e nelle motivazioni, secondo le quali sono compatibili con il diritto dell'Unione gli *affidamenti diretti in via prioritaria* per il trasporto sanitario di emergenza e urgenza e secondario, con le organizzazioni di volontariato" *purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata*" (dispositivo, sentenza C-113/2013 "Spezzino" e, in termini, C-50/2014, "CASTA").

Da qui la considerazione per la quale il giudizio di favore per l'affidamento del servizio rispetto al mercato, oltre che per i

7 ANAC: Linee Guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", p. 6 e ss.
8 Marocchi G. (2018), "Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione", *Welfare oggi*, 2, p. 6.
9 Secondo Rodotà la solidarietà, "si configura sempre più nettamente come un processo, come una costruzione sociale, alla quale è chiamata a contribuire una molteplicità di soggetti", in Rodotà S. (2014), *Solidarietà, una utopia necessaria*, Laterza, Bari, p. 36.
10 Albanese A. (2017), "Le convenzioni tra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto con il diritto europeo", *Non Profit*, 3/2017, Maggioli, Rimini, p. 173 e ss.; in tema anche Lombardi A.(2017), "Il rapporto tra enti pubblici terzo settore", in Fici A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 235 e ss.
11 Albanese A. (2015), "La Corte di Giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato (ma sembra avere un po'paura del proprio coraggio)", *Foro Italiano*, vol. Marzo, parte IV, pp. 151-7; Russo D. (2016), "Nuove tendenze dei servizi di trasporto sanitario ad organizzazioni del Terzo settore: nota a sentenza ella Cote di Giustizia 11 dicembre 2014", *Diritto dell'Unione Europea*, p. 681-700; per l'affidamento diretto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Giudice amministrativo, Sanchini F. (2016), "L'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario al volontariato nella prospettiva della Corte di Giustizia e del Giudice amministrativo: il problematico contemperamento tra i principi di solidarietà, sussidiarietà e tutela della concorrenza", *Federalismi.it*, 4 maggio.

minori costi conseguibili in ragione del solo rimborso delle spese, a condizioni qualitative conformi agli standard richiesti, consente, grazie all'apporto solidaristico, di perseguire l'obiettivo di *universalità* del servizio[12].

Le sentenze ora citate sono rappresentative di un fondamentale punto di svolta nella valutazione del rapporto tra il principio di solidarietà e quello di concorrenza perché indicano i principi in base ai quali questi affidamenti sono *estranei* al regime degli appalti, e ne precisano, in modo puntuale, i presupposti concreti. La deroga è tanto più significativa in quanto la Corte ribadisce i principi per i quali "*un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto o che tale contratto sia stipulato con un soggetto che non persegue scopi di lucro*" ("CASTA", punto 52; Spezzino" punti 36, 37), così indicando su quali principi la deroga interviene.

Alla base delle decisioni la Corte di Giustizia pone la considerazione per la quale il ricorso a queste associazioni, nell'affidamento dei servizi di trasposto sanitario, "*può trovare motivazione nei principi di universalità e di solidarietà nonché in ragioni di efficienza economica e di adeguatezza, in quanto consente che tale servizio di interesse generale sia garantito in condizioni di equilibrio economico sul piano del bilancio, da organismi costituiti essenzialmente al fine di soddisfare interessi generali" (*punto 57 "CASTA" e punto 53 "Spezzino").

Le pronunce, come si diceva, sono ancorate a rigorosi criteri che, ad una semplice lettura, rendono evidente la loro precisa corrispondenza, per profili strutturali ed elementi soggettivi, alla disciplina della legge 266/ 91, allora in vigore.

La Corte ricorda, innanzi tutto, che il diritto dell'Unione "*non incide sulla competenza di cui dispongono gli stati membri per configurare i loro sistemi di sanità pubblica e previdenziali*" ("Spezzino" punto 54 e "CASTA" punto 59) e, se pure gli Stati non possono introdurre ingiustificate restrizioni alle libertà fondamentali nell'ambito delle cure sanitarie, è tuttavia necessario, nel valutare il rispetto di tale divieto, "tenere conto del fatto che la salute e la vita delle persone rivestono una importanza primaria tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli stati membri, i quali dispongono di un margine di potere discrezionale, decidere il livello al quale intendono garantire la tutela della sanità pubblica e il modo in cui tale livello deve essere raggiunto" ("Spezzino", punto 56 e "CASTA", punto 60). Ritiene, inoltre, la Corte che la libera prestazione dei servizi possa essere giustificata, oltre che da rischi di grave pregiudizio economico del sistema previdenziale, anche dall'obiettivo di mantenere, per ragioni di sanità pubblica, un servizio che "contribuisca al conseguimento di un livello elevato di tutela della salute pubblica" ("Spezzino", punto 57 e "CASTA", punto 61).

In tale ambito la Corte afferma che è nel potere discrezionale degli Stati il ricorso alle Odv ove ciò corrisponda alle finalità sociali del trasporto ed esso sia idoneo a contribuire al controllo dei costi legati al servizio ("Spezzino", punto 59 e "CASTA", punto 62), purché esso contribuisca effettivamente alle finalità sociali e agli obiettivi di solidarietà e di bilancio ("Spezzino", punto 60 e "CASTA", punto 63).

Così descritti i principi di sistema, la Corte elenca i requisiti soggettivi che le Organizzazioni devono possedere e richiede loro di non perseguire obbiettivi diversi da quelli menzionati, di non trarre alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, di non procurare alcun profitto ai loro membri, di avvalersi di personale retribuito nei limiti necessari al loro funzionamento ("Spezzino", punto 61; "CASTA", punto 64). Le sentenze richiamano, infine, alla esigenza di evitare abusi del diritto. Si tratta, come è agevole rilevare, degli stessi elementi che hanno composto i caratteri essenziali delle organizzazioni di volontariato ai sensi della legge 266/91, indicati agli artt. 2, 3, 5 e che sono stati puntualmente ribaditi nel Codice del Terzo settore, agli articoli 17, 32 e 33.

Le attività e i servizi delle Organizzazioni di volontariato e delle Associazioni di promozione sociale

L'ambito delle convenzioni indicato dall'art. 56 è stabilito per lo svolgimento "*di attività o servizi sociali di interesse generale*". A differenza di quanto è stabilito dall'art. 55, la norma non richiama l'art. 5 del Codice, per l'ambito di attività, e tale formulazione ha dato adito a dubbi sulla individuazione dell'oggetto delle convenzioni. La norma, nella sua versione originaria, era stata osservata dal Consiglio di Stato nel parere del 26 luglio 2017, che aveva reputato "*necessario inserire al comma 1, nell'ambito della locuzione «servizi di interesse generale» la precisazione che deve trattasi di servizi sociali*". L'indicazione, poi accolta dal legislatore delegato, fa interrogare sul significato del mancato specifico rinvio alla L. 328/2000, indicato alla lettera a) del primo comma dell'art. 5 ed ha fatto ritenere che la norma non abbia inteso farvi riferimento, potendo invece riguardare, più appropriatamente, i servizi sociali nel significato normativo proprio del diritto dell'Unione Europea secondo le materie dell'allegato XIV alla direttiva 24/2014 che comprende un vasto numero di casi ascritti alla categoria di servizi sociali, riconducibili, in sintesi, a "*tutti i tipi di servizi alla persona e alla comunità*"[13-14].

È da aggiungere che l'ambito delle convenzioni, come è pacifico nella formulazione, comprende, accanto ai servizi sociali di interesse generale, anche le "*attività... di interesse generale*", con una espressione che replica, con l'oggetto del quarto comma dell'art. 118 della Costituzione, anche la rubrica dell'art. 5 e il suo primo comma. Benché, dunque, il rinvio all'articolo 5 non sia esplicito, non sembra vi siano ragioni per ritenere che il modello dell'affidamento mediante convenzioni abbia un ambito oggettivo più limitato di quello previsto dall'art. 55[15]. Conclusione questa che appare avvalorata da considerazioni di sistema, partendo proprio dalla centralità dell'art. 2 nell'ordinamento costituzionale[16], nonché dal principio di sussidiarietà, come "criterio ordinatore" del rapporto tra il dovere di solidarietà pubblica e di solidarietà dei privati e come impegno dell'intero ordi-

12 Albanese A. "Le convenzioni...", ivi, p. 187.
13 Albanese A. "Le convenzioni...", ivi, pp. 182-183, spec. Nota 20.
14 V. in particolare tra i codici indicati nell'allegati XIV la descrizione "altri servizi pubblici, sociali e personali..." i codici CPV 98000000-3 altri servizi di comunità, sociali e personali; 98133000-4 servizi prestati da organizzazioni associative di carattere sociale etc.

namento repubblicano nelle sue espressioni istituzionali e civili [17-18].

Procedure comparative

L'affidamento delle attività e servizi sociali di interesse generale alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, mediante convenzione, avviene, in base all'art. 56 del Codice, con *procedure comparative riservate* alle medesime, nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento (primo periodo del terzo comma); ciò che rinvia largamente ai principi generali dell'attività amministrativa indicati dall'articolo 1 della Legge 241/1990. Tra i principi enunciati, quello della parità di trattamento sembra da calibrare, con riferimento alla specifica natura delle associazioni, tenendo conto del fatto che questi enti svolgono la loro attività e servizio con l'utilizzo di volontari generalmente "reclutati" nell'ambito delle comunità locali, talché nel procedimento di comparazione, il criterio andrà verificato in relazione alle "*reali esigenze di esecuzione del contratto*[19]".

In via generale la norma stabilisce, nella seconda parte del comma 3, i requisiti di accesso alla convenzione, così fornendo all'Amministrazione, oltre che le condizioni di partecipazione, anche gli elementi di base per effettuare la comparazione tra una pluralità di partecipanti. I requisiti per l'accesso alle procedure comparative sono enunciati in termini analitici, a differenza di quanto era previsto dell'art. 10 della L. 266/1991 che attribuiva alla competenza delle Regioni la individuazione, in termini generali, dei criteri per la scelta delle organizzazioni.

Per verificare la sussistenza dei requisiti richiesti, l'Amministrazione potrà, in prima istanza, accedere al Registro Unico Nazionale (e, fino alla sua istituzione, ai registri regionali o provinciali) presso il quale sono conservate le informazioni essenziali sull'attività dell'ente. Si ritiene comunque che sia nel potere della PA stabilire, nell'ambito di quanto previsto dalla norma, le ulteriori e più specifiche condizioni per la comparazione, analogamente a quanto suggerito dal Consiglio di Stato nel parere reso sull'art. 55, riguardo alla specifica adozione, tramite bandi, di regole per la selezione degli enti *partner*.

Si osserva[20] come nelle indicazioni del terzo comma dell'articolo 56 non si individuino, in modo espresso, i criteri che abbiano come riferimento *l'impatto sociale* delle attività da convenzionare, previsto dall'art. 7 della legge delega del servizio per il quale si decide il convenzionamento, benché esso costituisca, uno dei fattori maggiormente qualificanti della attività in convenzione e della comparazione. In presenza di tale omissione l'amministrazione affidataria dovrebbe poter effettuare la relativa verifica mediante i parametri di valutazione espressamente previsti, ove potenzialmente indicativi del fattore non enunciato nella norma, o desumibili dalla definizione presente all'art. 7 della Legge delega ed ora dalle Linee Guida di cui al DM 23 luglio 2019.

Convenzioni

Il quarto comma dell'art. 56 disciplina il contenuto delle convenzioni. La previsione si segnala per la specificità del suo contenuto, anche per questo profilo, assai più dettagliato della previsione di cui all'articolo 7 della legge 266/ 91 e dell'articolo 30 della L. 383 /2000, che ne enunciavano solo i criteri di carattere generale.

Per il rimborso delle spese la norma prevede che esso avvenga "nel rispetto del principio di effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto delle convenzione".

Il tema della composizione dei rimborsi è fondamentale nella qualificazione del rapporto convenzionale riservato e incide, in modo essenziale, sul regime del rapporto, fino a determinare l'esclusione dell'affidamento in convenzione dal regime degli appalti.

Le spese a rimborso dunque non possono essere forfettizzate, allo stesso modo del divieto di rimborso forfettario delle spese sostenute dai volontari, secondo la previsione dell'articolo 17, comma 3 del Codice. Viene, pertanto, esclusa ogni maggiorazione che, anche indirettamente, possa dar luogo ad una sovra compensazione dei rimborsi. Riguardo, poi, ai costi non direttamente riferibili al servizio reso, il rimborso viene ammesso limitatamente alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione. La previsione del quarto comma costituisce la specificazione della limitazione all'esclusivo rimborso delle spese di cui al secondo comma dell'articolo 56 e rinvia a uno dei criteri indicati dalle sentenze "Spezzino" e "CASTA", per l'esclusione del servizio dalle regole degli appalti pubblici.

Trasporto sanitario di emergenza e urgenza

L'articolo 57, concludendo il titolo VII del Codice, stabilisce che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possano essere oggetto di affidamento diretto in via priorita-

15 Diversamente Gili L. (2018), "Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P. A.", *Urbanistica e appalti*, 1/2018, p. 19, che rinvia alla delibera ANAC 32/2016 per la quale i servizi sociali rientrano nella definizione dell'art. 128 del D. lgs. 112/1998, che tuttavia è di data anteriore all'entrata in vigore Codice del Terzo settore. Medesima è la posizione ANAC che ritiene oggetto delle convenzioni limitato ad "*attività ricomprese nel sistema integrato di interventi e servizi sociali che siano compatibili con l'organizzazione e le finalità degli organismi interessati*" in Linee Guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", p. 23.
16 Corte Costituzionale n. 72, 28 febbraio 1991, per cui il principio di solidarietà è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico tanto da essere solidalmente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti fondamentali dell'uomo, dall'art. 2 della Carta Costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.
17 Sulla solidarietà: Carlassarre (2016), "Solidarietà: un progetto politico", Costituzionalismi.it, 1/2016. La tesi di fondo è che la solidarietà non debba essere neutralizzata, al fine di evitare che la dignità e l'uguaglianza, principi attraverso i quali la solidarietà deve essere letta, siano privati del proprio fondamento.
18 Consiglio di Stato, sezione consultiva 1/02/2002 n. 1354 e 3/09/2003 n. 1440
19 ANAC, delibera n. 32/2016, ivi punto 6.4.
20 Albanese A., "Le convenzioni...", ivi, p. 192).

ria alle organizzazioni di volontariato, associate ad una Rete nazionale (art. 41/2 del Codice), iscritte nel Registro Unico Nazionale da almeno sei mesi, mediante convenzioni, secondo le disposizioni dei commi 2, 3, 3-bis e 4 dell'articolo 56 del Codice.

La condizione dell'affidamento diretto è che esso "per la natura specifica del servizio, ... garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione". Viene in tal modo recepito normativamente, quasi alla lettera, il principio enunciato dalla Corte di Giustizia nella sentenza C-113/2013, "Spezzino" di cui si è già detto. La norma va considerata di carattere speciale rispetto a quella dell'art. 56: sotto il profilo soggettivo poiché essa riguarda solo le organizzazioni di volontariato associate a una Rete nazionale; sotto quello oggettivo per la materia oggetto di regolazione, quale parte delle prestazioni sanitarie inerenti ai servizi sociali, secondo il significato già prospettato.

Il suo fondamento è da individuare nel riconoscimento del ruolo del volontariato del soccorso, organizzato al livello nazionale nelle sue associazioni storiche, che effettuano, a rimborso spese, in collaborazione con le Aziende Sanitarie locali, una parte essenziale del trasporto sanitario d'urgenza ed emergenza e assistito in tutto il territorio nazionale. Si comprende dunque come il requisito dell'adesione alle Reti nazionali sia funzionale a garantire, sui versanti istituzionali di livello nazionale e locale, la necessaria attività di coordinamento e di rappresentanza (art. 41), in un settore essenziale per la tutela della salute[21].

L'affidamento diretto in via prioritaria non richiede la comparazione preventiva di maggior favore rispetto al mercato (su cui vedi *supra*) poiché l'articolo dà espresso riconoscimento normativo al principio, comune all'affidamento ex art. 56, affermato dalle sentenze C-113/2013 e C-50/2914, talché viene richiesto all'Amministrazione, a tal fine, di verificare, anche mediante atti e provvedimenti di carattere generale, la sussistenza delle condizioni indicate dalla norma affinché il servizio possa essere legittimamente affidato in via diretta e prioritaria[22]. Anche tale affidamento, in base al comma 2, che rinvia all'art. 56 (commi 2, 3, 3-bis[23]), deve essere effettuato a rimborso delle spese documentate, mediante procedure riservate, con la pubblicazione dei procedimenti e con i contenuti convenzionali ivi indicati.

Rispetto alle procedure comparative nel trasporto sanitario di emergenza e urgenza, il rinvio operato dall'art. 57 al comma 3 dell'art. 56, nella parte in cui stabilisce che l'affidamento avvenga mediante "*procedure comparative riservate*", pare da intendere, in base al principio di specialità, nel senso che esse si attuino confrontando tra loro le organizzazioni di volontariato partecipanti, associate alle Reti nazionali. Il rinvio al comma 3 non sembra infatti giustificare una regola di comparazione "ordinaria", cui debba seguire, come eccezione, quella dell'affidamento diretto in via prioritaria[24]. L'art. 57, infatti, non formulando una tale scansione, sembra tenere insieme sia l'affidamento prioritario (comma 1) che le procedure comparative (comma 2). Peraltro, premesso che la questione sconta le difficoltà dell'ambito definitorio dell'affidamento diretto[25], non si spiegherebbe altrimenti la previsione per cui esso debba avvenire anche nel rispetto del principio di "*non discriminazione*", indicato nell'ultima parte del comma 1; termine che rinvia ad un giudizio di comparazione, all'interno degli stessi enunciati del comma.

La questione dell'affidamento diretto per via prioritaria può forse essere meglio chiarita alla luce della sentenza "Spezzino", la quale non fornisce indicazioni esplicite in ordine al concetto di affidamento diretto. Poiché tuttavia, l'accertamento di compatibilità con il diritto dell'Unione è stato effettuato sull'art. 75-ter della Legge Regionale Liguria n. 41/2006, se ne può dedurre il significato proprio con riferimento a detta norma (v. punto 18 della sentenza), la quale attribuisce alle singole Aziende sanitarie il compito primario di effettuazione del servizio e, "*ove ciò non sia possibile*", stabilisce che il trasporto sanitario sia affidato "*in via prioritaria alle associazioni di volontariato, alla Croce Rossa Italiana, ed ad altre istituzioni o enti pubblici organizzati, al fine di garantire l'espletamento del servizio di interesse generale in condizioni di equilibrio economico per il bilancio. I rapporti con la CRI e le associazioni di volontariato sono regolati da convenzioni ai sensi dell'art. 44 della Legge 23/12/1978, n. 833*". Con la precisazione che, in subordine, *l'affidamento del trasporto sanitario a soggetti diversi da quelli sopra indicati, è effettuato nel rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici di servizi e forniture*" (.....). Se ne dovrebbe dedurre che, per affidamento diretto, nel senso di cui alla Legge regionale e della sentenza, dovrebbe intendersi quello rivolto in via prioritaria alle organizzazioni di volontariato quale categoria normativa (per i requisiti di cui dispone); diretto, perché al di fuori del perimetro delle norme sugli appalti pubblici di servizi[26].

La sentenza "CASTA" e l'affidamento del trasporto sanitario secondario assistito

L'affidamento dei *servizi di emergenza*, prima ancora delle due sentenze della CGUE, era stato trattato dalla direttiva 2014/24 UE la quale, al considerando 28, esclude l'applicazione di tali servizi "*se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro*"[27].

21 Il riferimento è alle Confederazione Nazionale delle Misericordie, alla Croce Rossa Italiana, all'Associazione Nazionale delle Pubbliche assistenze (Anpas). Su quest'ultima: Conti F. (2004), *I volontari del soccorso, Un secolo di storia dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze*, Marsilio, Venezia.
22 V. la sentenza Consiglio di Stato, sez. III, 14 maggio 2019, n. 3131, che stabilisce la prevalenza dell'art. 5 L. R. Veneto n. 26 /2012 che attribuisce di principio l'assegnazione del trasporto sanitario di emergenza alle OdV, sull'art. 57 del d. lgs. 117/2017 che prevede tale assegnazione come facoltà. Il presupposto è costituito la potestà legislativa concorrente della Regione, in materia di tutela della salute, ex art. 117, comma 3 Cost., e dell'art. 2, comma 1 d. lgs 30 dicembre 1992 n. 502.
23 V. art. 14 del d. lgs 3 agosto2018 n. 105 (G. U. n. 210 del 10/09/2018).
24 Gili L, "Il Codice del Terzo settore...", ivi, p. 20.
25 Su cui Usai S. (2016), L'affidamento diretto nel nuovo codice degli appalti, il quale osserva che dalle linee guida Anac n. 1097 /2016 "emerge che l'affidamento diretto non esiste", p. 19.
26 Sull'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario di emergenze e urgenza ai sensi dell'art. 57 del Codice del Terzo settore v. Tar Lecce, sez. II, n. 32, 12 gennaio 2018.
27 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Il non chiaro contenuto dell'art. 10 lett. h) della direttiva che esclude dal regime degli appalti i "*servizi di ambulanza*" (così identificati dal Codice CPV 85143000-3), ma (come di seguito afferma) "*ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza*", in entrambi i casi senza precisare la tipologia del trasporto, ha indotto a chiedersi, in sede contenziosa, se la direttiva appalti lo escluda anche per il trasporto sanitario secondario assistito[28], o qualificato, effettuato mediante operatori volontari, qualificati mediante apposita formazione.

Sulla questione, a seguito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale superiore del Land di Dusseldorf, Germania, si è pronunciata di recente la Corte di Giustizia, con sentenza 21 marzo 2019, (causa C-465/2017- Falck), che ha ritenuto sussistere l'esclusione dalla direttiva anche per il trasporto qualificato non di emergenza "*a condizione che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto*" (punto 1 del dispositivo).

La Corte di Giustizia si è nuovamente pronunciata (causa C-424/2018) solo tre mesi dopo, ancora sulla interpretazione dell'art. 10 lett. h) della direttiva, a seguito di un rinvio pregiudiziale, questa volta di TAR Veneto, in una fattispecie nella quale era in discussione l'affidamento diretto ad una OdV del servizio di trasporto sanitario qualificato. La Corte si è pronunciata con una ordinanza[29] che ha sostanzialmente replicato i contenuti della sentenza Falck, limitandosi a confermare che l'applicazione del regime di esclusione di cui all'articolo 10, lett. h) della direttiva, richiede la sussistenza di una emergenza, *quantomeno potenziale*, per il trasporto di un paziente per il quale sussista un *rischio* di peggioramento dello stato di salute durante il trasporto, rischio che dovrebbe, in linea di principio, poter essere valutato oggettivamente (punto 27 ordinanza che rinvia ai punti 46 e 49 della sentenza Falck).

I quesiti del TAR, benché riguardassero la compatibilità dell'affidamento diretto con l'art. 10 della direttiva, erano però parzialmente diversi rispetto a quelli considerati dal giudice tedesco, poiché del quesito rimesso alla Corte, era in questione, oltre alla tipologia del trasporto, anche la qualità soggettiva dell'organizzazione assegnataria del servizio; il giudice remittente aveva infatti precisato che i servizi di trasporto sanitario erano "*assegnati in via prioritaria ad associazioni di volontariato mediante convenzionamento diretto*", in conformità a quanto previsto dalla legge regionale[30]. Il quesito dunque replicava, nella sostanza, la fattispecie che aveva dato luogo alla sentenza CASTA, trattandosi di trasporto sanitario assistito affidato ad una OdV. L'ordinanza, invece, e si è limita a esaminare l'applicabilità della esclusione dell'art. 10, lett. h) della direttiva al trasporto sanitario qualificato, omettendo ogni considerazione sulla qualità soggettiva dell'associazione affidataria.

Entrambe le decisioni hanno dunque investito solo l'interpretazione della direttiva 2014/24 (punto 25 sentenza Falck) sotto il profilo della tipologia del trasporto e non sono, pertanto, idonee a incidere sull'ambito applicativo dei principi derogatori della sentenza CASTA, (peraltro in entrambi provvedimenti non menzionata) che, invece, si è pronunciata per la compatibilità dell'affidamento diretto con i principi del Trattato (punto 29).

La questione, per via di sistema, si riconnette alla persistente applicabilità del paradigma della sentenza CASTA (pronunciata nel regime della direttiva CE 2004/18) dopo l'entrata in vigore, nell'ordinamento interno, della direttiva 2014/24 mediante il d.lgs. 50/2016.

Tema è rilevante non solo per lo specifico settore di attività (il trasporto sanitario secondario assistito è parte integrante dei "*livelli essenziali di assistenza*" (L.E.A.)[31] e costituisce attività prevalente dell'intero trasporto sanitario), ma può essere la conferma della valenza generale dei principi della sentenza "CASTA", in quanto radicati *nell'ambito di applicazione del diritto primario dell'Unione*[32], ai fini della esclusione dei servizi sociali, effettuati dalle Odv e dalle Aps, in base all'art. 56 del Codice del Terzo settore, dal perimetro della concorrenza disciplinato dalla direttiva 2014/24/ UE (e dal d.lgs. 50/2016).

I primi riscontri in sede di giurisdizione domestica sono stati ambivalenti ma, rispetto al trasporto sanitario assistito, con una tendenza verso la inammissibilità degli affidamenti mediante convenzione. Il Consiglio di Stato, sez. III, con sentenza n. 1139/2018, ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. h) del D. lgs. 50/2016 (replica fedele dell'art. 10 lett. h) della direttiva), vada escluso l'affidamento diretto alle Odv del trasporto sanitario secondario che sarebbe invece da assoggettare al regime alleggerito di cui all'articolo 142 del Codice dei contratti, anche, eventualmente, tramite gara riservata ai sensi dell'art. 143. La sentenza, nella circostanza, non ha menzionato l'art. 56 del Codice del Terzo settore, non applicabile *ratione temporis* e dunque non ne è stata messa alla prova la sua applicabilità quale base per l'affidamento diretto del trasporto secondario. La decisione, invece, pur potendo, non ha menzionato la sentenza C-50/2014[33], la cui assunzione come criterio di giudizio avrebbe potuto portare ad una pronuncia di segno opposto. Altra sentenza dello stesso Consiglio di Stato[34] ha invece statuito la legittimità dell'affidamento diretto del servizio di traporto qualificato (dializzati), sulla base dei principi della sentenza CASTA[35].

28 V. art. 7 del DPCM 12 gennaio 2017 "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.
29 Ordinanza 20 giugno 2019, conformemente all'art. 99 del regolamento di procedura della Corte.
30 V. L.R. Veneto, n. 26/2012, art. 5, comma 1.
31 Sulla disciplina dei livelli essenziali di assistenza come diritti sociali a copertura costituzionale v. Atripaldi M. (2017), "Diritto alla Salute e livelli essenziali di assistenza", Federalismi.it, Osservatorio di diritto Sanitario, 15 novembre.
32 D'Alessandro D. (2018), "Affidamento di servizi di interesse non economico al volontariato e *budgetary efficency*: l'emergere di un nuovo assetto nei rapporti fra libertà di mercato e diritti sociali?", *Federalismi.it*, 28 marzo, p. 11.
33 In precedenza, i principi della deroga originati dalla sentenza CASTA sono stati, invece recepiti da Consiglio di Stato, Sez. III del 10 agosto 2016 n. 3615 (v. par. 11) e Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 22 novembre 2016 n. 4902.
34 Consiglio di Stato, sez. III, n. 4859 del 10. 7. 2019.
35 La vicenda oggetto del giudizio nasce sotto il regime del d. lgs. 163/2006 e tuttavia la sentenza CASTA è parametro autonomo di un capo della pronuncia riguardo alla legittimità dell'affidamento diretto alle OdV.

Il tema non ha ancora trovato un orientamento stabile. Sembra tuttavia che la direttiva 2014/24 UE non abbia smentito o anche solo limitato la portata dei principi enunciati nelle sentenze C-113/2013 "Spezzino" e C-50/2014 "CASTA". E infatti se la esclusione dalla direttiva del trasporto sanitario di urgenza non pone problemi interpretativi poiché è prevista nella stessa direttiva (e nell'art. 57 del Codice del Terzo settore), la identità dei principi delle due sentenze sembra giustificare il medesimo trattamento per gli affidamenti di servizi sociali che siano a tali principi riconducibili.

Oltre a quanto si dirà *infra*, l'esclusione si fonda proprio sulla particolarità del rapporto tra le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale e la Pubblica amministrazione. La loro *peculiarità* si inscrive, infatti, nelle finalità di interesse pubblico per le quali esse sono costituite, talché la *causa giuridica* della convenzione non è costituita da uno scambio economico (ricondotto al solo rimborso delle spese) ma dal perseguimento degli *stessi fini di interesse generale,* preordinati all'attuazione del *principio di solidarietà* ai sensi dell'art. 2 della Costituzione[36] e all'attuazione del *principio di sussidiarietà orizzontale*, ex art. 118 della Costituzione (v. Consiglio di Stato sezione consultiva 1/02/2002 n. 1354 e 3/09/2003 n. 1440). Valori che si trovano bensì al centro del sistema costituzionale, ma che sono ben presenti anche nei principi dei Trattati. Principi che nel TFUE si traducono in politiche ed azioni che garantiscano adeguata protezione sociale (art. 9) nella coerenza dei diversi obiettivi, conformemente al principio di attribuzione delle competenze (art. 7). E dove trovano bilanciamento la coesione sociale e territoriale con le regole della concorrenza (artt. 14 e 106).

È da aggiungere che il dato testuale della direttiva 24/2014 e del Codice degli appalti non autorizza l'iscrizione di tali organizzazioni nel perimetro delle procedure di appalto.

Appare infatti evidente che i profili organizzativi degli enti indicati dall'art. 77 della direttiva (appalti riservati per determinati servizi) per accedere agli appalti riservati, ed esattamente ribadito dall'art. 143 del D. Lgs 50/2016, non ricomprendono quelli propri delle OdV e delle ApS, solo a considerare che tra le condizioni indicate vi è quella secondo la quale è contemplata la possibilità di *distribuzione dei profitti* [37].

La Direttiva 2014/24/UE e il Codice del Terzo settore. Il parere del Consiglio di Stato e la posizione della dottrina

Il mancato coordinamento del Codice del terzo con il Codice dei contratti pubblici ha reso necessario indagarne la reciproca compatibilità e i rispettivi confini applicativi.

Come si è anticipato, il tema è stato posto formalmente dall'ANAC, con una richiesta di parere al Consiglio di stato in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali, in previsione dell'aggiornamento della delibera n. 32/2014 della stessa Autorità[38].

Il Consiglio di Stato, con il parere della Commissione speciale n. 2052 del 20 agosto 2018, si è espresso in termini particolarmente restrittivi nella individuazione dell'ambito applicativo del titolo VII del Codice del terzo settore, interpretando la primazia del diritto dell'Unione Europea in chiave esclusivamente concorrenziale.

Il parere sintetizza "*l'opzione esegetica*" del rapporto tra i due Codici in questi termini:

- "le procedure di affidamento di servizi sociali contemplate nel Codice del terzo settore (in particolare, accreditamento, co-progettazione partenariato) sono estranee al Codice dei contratti pubblici ove prive di carattere selettivo, ovvero non tese all'affidamento del servizio, ovvero ancora ove il servizio sia prospetticamente svolto dall'affidatario in forma integralmente gratuita (...);
- le procedure di affidamento dei servizi sociali contemplate nel Codice del terzo settore (in particolare, accreditamento, co-progettazione partenariato) sono, viceversa, soggette al Codice dei contratti pubblici, al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del terzo settore, ove il servizio sia prospetticamente svolto dalla affidatario in forma onerosa, ricorrente in presenza anche di meri rimborsi spese forfettari e/ o estesi a coprire in tutto od in parte il costo dei fattori di produzione; l'Amministrazione, inoltre, deve specificamente e puntualmente motivare il ricorso a tali modalità di affidamento, che, in quanto strutturalmente riservate ad enti non profit, de facto, privano le imprese profit della possibilità di rendersi affidatarie del servizio"[39].

Questa interpretazione è stata fortemente contestata sotto diversi profili.

Essa sarebbe, innanzi tutto, erroneamente ancorata ad una "*visione mercantilistica, declinata esclusivamente su principio di tutela della concorrenza*", in difformità alla stessa direttiva 2014/24, la quale non imporrebbe alcun obbligo agli Stati membri di adottare misure pro-concorrenziali in tutti i settori; tale interpretazione potrebbe comportare, in ultima istanza, "*l'attivazione di contro-limiti costituzionali, in quanto il diritto dell'Unione perverrebbe a violare uno dei caratteri essenziali dell'ordinamento costituzionale e dei suoi principi e valori fondamentali dello stesso (proprio il principio solidarista)*".. In particolare il parere non terrebbe conto dei principi dei Trattati, recepiti dalla direttiva, riguardo alla disciplina dei servizi sociali di interesse economico generale, che, nel rispetto dei principi europei a tutela della concorrenza (artt. 14, 106 e 107 e protocollo 26) non sarebbero assoggettabili al Codice dei contratti pubblici in modo automatico. In ogni caso tale impostazione porterebbe ad impedire risparmi di spesa derivanti dall'apporto materiale degli enti nei servizi resi, con la conseguente lesione degli equilibri di bilancio, recepiti negli articoli 81,97 119 della Costituzione, anch'essi principi di rilevanza euro unitaria[40].

Il parere in questione muove dall'osservazione per cui il vigente Codice dei contratti pubblici, a differenza della previgente normativa, disciplina per intero anche le procedure di affidamento di appalti di servizi sociali, senza recare alcuna esplicita esclusione di tali servizi dal proprio ambito di applicazione

36 V. Corte Costituzionale 75/1991.
37 Direttiva 24/2014, art. 77, secondo comma, lett. b); d. lgs. 50/2016, art. 143, secondo comma, lett. b).
38 Richiesta di parere in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce delle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56, e del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.
39 Paragrafo 5, "le prosepttive interpretative" pag. 20 fino in fine.

ma dettando in proposito "*plurime disposizioni, che rendono evidente la sottoposizione anche di tali servizi alla normativa codicistica*"; sicché, se ne deduce, l'inclusione dell'affidamento dei servizi sociali nell'ambito del Codice sarebbe pienamente in linea con il disposto delle direttive dell'Unione, in particolare gli articoli 74-77 della direttiva 24/2014 UE (pag. 3, 4).

Il parere riconosce bensì che gli Stati membri possono "determinare le norme procedurali applicabili agli affidamenti nel settore degli appalti sociali (art. 76)", ma "ferma restando, tuttavia, la doverosa applicazione della sostanza regolatoria pro- concorrenziale propria della disciplina europea". La prospettazione del Consiglio di Stato è rigidamente univoca nell'affermazione delle regole della concorrenza: "in considerazione della primazia del diritto euro-unitario, ..., la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle difforme previsioni del Codice del terzo settore, ove queste non possono in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro unitario: troverà, in tali casi, applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni". Con la ulteriore precisazione che "l'applicazione del Codice dei contratti pubblici è integrale ed attiene, dunque, a tutti gli istituti ivi previsti salva l'applicazione dell'articolo 36 per i contratti sotto soglia".

La descrizione del rapporto tra i due Codici posto in questi termini appare, in effetti, di problematica compatibilità con la direttiva. La quale regolamenta bensì gli affidamenti dei servizi sociali, e tuttavia riconosce, in linea con i Trattati, un'ampia autonomia degli Stati membri nella disciplina dei servizi di interesse generale, sia economico che non economico, come è detto nei diversi *consideranda* e nella stessa parte normativa[41].

I servizi di interesse economico generale, come noto, poggiano sull'articolo 14 del TFUE, il quale attribuisce ai servizi in parola il ruolo di promozione della "*coesione sociale e territoriale*" e preserva l'equilibrio tra l'apertura dei servizi di interesse generale alla concorrenza e la salvaguardia di esigenze di natura sociale, imponendo sia all'Unione che agli Stati membri, in base alle rispettive competenze, di provvedere "*affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni in particolare economiche finanziarie che consentano loro di assolvere i propri compiti*" (I comma). La norma conferma l'appartenenza dei servizi di interesse economico generale ai "*valori comuni dell'unione*"; espressione che è stata interpretata nel senso di attribuire alla disposizione, insieme all'articolo 36 della Carta dei Diritti fondamentali e al protocollo 26, rango costituzionale[42].

La parte normativa della direttiva traduce la riconosciuta autonomia degli Stati membri, formulata nei *consideranda*, già all'articolo 1 il quale, al IV comma, stabilisce che la direttiva "*fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi di interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici debbano essere soggetti*", mentre l'art. 76 (*principi per l'aggiudicazione degli appalti*) richiama al rispetto "*dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici*", e, allo stesso tempo, riconosce la libertà degli Stati membri "*di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi in questione*".

Da questo complesso motivazionale e normativo sembra uscire ridimensionata la prevalenza delle regole concorrenziali, posto che è la stessa direttiva a limitare il proprio ambito di operatività nel rispetto delle prerogative degli Stati membri. Ciò che dunque non sembra giustificare l'applicazione" *integrale*" del Codice dei contratti pubblici a "*tutti gli istituti ivi previsti*", come invece mostra di ritenere il parere in esame. Il quale, oltretutto, riconosce bensì nell'art. 76 la presenza di "*un significativo margine di libertà degli Stati*" ma non ne trae le conseguenze sotto il profilo delle opzioni esegetiche.

Il parere, inoltre, non si confronta con l'articolo 106 del TFUE il quale, come noto, consente l'applicazione delle regole della concorrenza ai servizi di interesse economico generale "*nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata*". I servizi di interesse economico generale, come noto, non sono definiti dai Trattati e, secondo quanto stabilisce anche la direttiva 2014/24, spetta agli Stati membri individuare gli stessi in omaggio al principio di sussidiarietà. In questo quadro la deroga alle regole della concorrenza appare ammissibile, ove sia necessaria al perseguimento di un interesse pubblico e vi sia *proporzione* tra la realizzazione dell'interesse generale e l'alterazione della concorrenza sul mercato[43]. Si è dunque in un ambito nel quale le valutazioni trovano fondamento sul *bilanciamento* degli interessi e non su rigidi criteri gerarchici.

40 Gregorio Arena, Felice Scalvini et al., Il diritto del terzo settore preso sul serio, Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore. Sui diritti sociali come controlimiti v. Cavallari L. (2017), "I diritti sociali come controlimiti. Note preliminari", Labor, Fascicolo 2/2017. Sulla competenza degli Stati membri riguardo alle politiche sociali e sui vincoli di bilancio introdotti dal "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria" ratificato con L. 23 luglio 2012, n. 114, v. Delsignore M. (2018), "I servizi sociali nella crisi economica", *Diritto Amministrativo*, 3/2018, p. 587 e ss.
41 La direttiva esclude dal suo ambito applicativo i servizi non economici di interesse generale, secondo l'art. 2 del protocollo 26. Per i servizi di interesse economico generale (art. 1), incidenti sulla materia della concorrenza, essa prevede che gli Stati membri sono "*liberi di organizzare le prestazioni di servizi sociali obbligatori*" (considerando 6) e "*lascia impregiudicata la libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di definire, in conformità del diritto dell'Unione, i servizi di interesse economico generale, il relativo ambito operativo...*" ; parimenti, la direttiva "*non dovrebbe pregiudicare la facoltà delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, far eseguire finanziare i servizi di interesse economico generale, conformemente all'articolo 14 TFUE e al protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale* (considerando n. 7); e inoltre "*che gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato*" ; chiede "*solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza di parità di trattamento.....*"e consente di perseguire obiettivi di semplificazione ammettendo "*il ricorso a norme applicabili agli appalti di servizi non assoggettati al regime specifico*" (considerando 114).
42 Gardella A. (2014), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, pp. 425 e ss.
43 Strozzi G. (a cura) (2015), *Diritto dell'Unione Europea*, terza edizione, Giappichelli, Torino, 341 - Tesauro G. (2012), *Diritto dell'Unione Europea*, sesta edizione, Cedam, Padova, p. 792. p.792.

In questo quadro l'approdo interpretativo del parere del Consiglio di Stato appare incongruo anche nella parte in cui esso assume che le Amministrazioni debbano "*volta per volta motivare la scelta di ricorrere agli stilemi procedimentali delineati dal Codice del terzo settore, in luogo dell'indizione di una ordinaria gara di appalto*". Ciò almeno in quanto l'obbligo di motivazione non debba valere anche nell'ipotesi opposta, per cui si intenda effettuare l'indizione di una ordinaria gara d'appalto come regola *normale.* Infatti rimane pur sempre da verificare, di volta in volta, se l'affidamento del servizio in base al Codice dei contratti pubblici, non sia a sua volta di ostacolo all'adempimento della missione affidata agli Enti del terzo settore e al rispetto dei valori menzionati dall'articolo 14 del TFUE; norma che, nella sua convivenza con l'art. 106, ha carattere certamente rafforzativo del ruolo dei servizi di interesse economico generale "*nell'ambito dei valori comuni dell'Unione*" e dunque, anche dei principi fondamentali della Costituzione.

L'ultima parte del parere in esame[44] tratta delle convenzioni disciplinate dall'art. 56 del Codice del Terzo settore, norma che il parere ritiene la "*più problematica modalità di gestione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore*". Il fattore della problematicità riguarderebbe l'inciso contenuto dell'articolo 56 per il quale le convenzioni possono essere stipulate "*se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*"; inciso, come si è visto, che è stato proposto dallo stesso Consiglio di Stato nel parere rilasciato sullo schema del decreto legislativo di approvazione del Codice del terzo settore.

Sul punto, la Commissione speciale del Consiglio di Stato, ha formulato due interpretazioni alternative: da una parte, la verifica comparativa potrebbe indurre a ritenere che la convenzione abbia per oggetto servizi economici di interesse generale, con la conseguenza che, in tal caso, il regime convenzionale sarebbe incompatibile con il Codice dei contratti; dall'altra, invece, se il rimborso copra solamente le spese vive, l'oggetto del servizio andrebbe qualificato di *interesse generale non economico* ed in quanto tale andrebbe escluso dalla disciplina dei contratti pubblici. Tuttavia, talune voci di spesa rimborsabile indicate dall'artt. 56 (costi indiretti e copertura assicurativa)[45] farebbero ritenere "*l'impossibilità di pervenire, sul piano dello stretto diritto positivo, ad un approdo sicuro*".

La questione viene dunque così rimessa alla possibile disapplicazione dell'articolo 56 per la prima ipotesi interpretativa prospettata, mentre viene auspicato che la questione venga riesaminata dall'ANAC in sede di aggiornamento delle linee guida della delibera 32/2016, "*allo scopo di ben perimetrale l'ambito del ricorso consentito alle convenzioni (), al contempo delimitando il concetto di rimborso spese, e di evidenziare, specularmente, l'ipotesi in cui lo strumento convenzionale, in quanto previsto da una norma interna in contrasto con il diritto euro unitario, dotato di* primautè *rispetto al diritto nazionale, non possa essere applicato*" .

Su questa prospettazione l'ANAC nel documento di consultazione per l'aggiornamento delle linee guida, dichiara "*di assumere un atteggiamento di cautela*", ritenendo la disapplicazione normativa "*come una* extrema ratio *da utilizzare, in assenza di rimedi alternativi sul piano interpretativo*", in caso di conflitto fra norme nazionali norme europee. E ricorda che la normativa del terzo settore è "*anch'essa attuativa di principi comunitari, quale principio solidaristico, che trova ingresso anche nella direttiva 24/2014, laddove è consentito agli Stati membri di fornire servizi alla persona direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi. Tali considerazioni sono altresì confermate nell'ambito dell'articolato normativo (si veda ad esempio l'articolo 1, comma 4, della predetta direttiva). Infine, occorre considerare che, nella materia di servizi sociali, la Costituzione, all'art. 117, quarto comma, riconosce la competenza legislativa esclusiva delle regioni e all'art. 118, ultimo comma, individua il terzo settore come attuazione del principio di sussidiarietà*[46]".

In questo quadro l'Autorità conferma[47] la deroga al Codice dei contratti delle convenzioni disciplinate dall'art. 56 del Codice del Terzo settore e ricorda che la legittimità delle convenzioni a rimborso spese è condizionata all'esclusivo perseguimento di obiettivi di solidarietà sociale, talché la maggiore convenienza rispetto al mercato, oggetto delle perplessità del parere del Consiglio di Stato, è da valutare, oltre che con riferimento alla convenienza economica "*anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggiore attitudine del sistema a realizzare i principi di universalità, solidarietà, accessibilità, efficienza economica e adeguatezza*" (punto 20. 3, p. 22).

È, in sostanza, il riconoscimento dei principi portati dalle più volte citate sentenze C-113/2013 e C-50/2014 che, come si è visto, hanno da tempo dettato, in via di principio, le ragioni della estraneità al Codice dei contratti delle convenzioni delle OdV. Tali principi, pienamente compatibili con il diritto nazionale[48], portano in dotazione proprio la *primautè* del diritto euro unitario.

L'aggiornamento delle linee guida ANAC n. 32/2016, presentato al Consiglio di Stato per il relativo parere, ha subito un arresto, forse definitivo, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 27- octies del DL n. 32/2019 convertito in L. n. 55/2019. Questa disposizione, infatti, ha previsto che "*un regolamento unico*" recante "disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione" del Codice dei contratti, vada a sostituire lo spazio rego-

44 Paragrafo 6, in particolare le convenzioni ex art. 56 del Codice del terzo settore.

45 In realtà quanto ai dubbi sui costi indiretti la risposta è nella stessa previsione dell'articolo 56 il quale nell'ultima parte del quarto comma limita il *"rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione"*. Allo stesso modo sarà possibile effettuare l'imputazione dei costi anche con riguardo al rimborso delle spese riguardanti le polizze assicurative del personale volontario.

46 ANAC "linee guida n..." ivi p. 8.

47 Sull'estraneità delle convenzioni con le OdV al regime appalti l''ANAC si era già pronunciata nelle linee guida adottate con delibera n. 32/2016 (v. punto 6. 2), nel recepimento della giurisprudenza (cfr. CGUE, sez. II, causa C-444/2005; e C-113/2013 – Spezzino; Cons. Stato, 16. 4. 2015, n. 3208; Tar Piemonte, 26. 6. 2015, n. 1082).

48 V. Corte Costituzionale sent. 19 aprile 1985 n. 113 che afferma *immediatamente applicabili*, accanto ai regolamenti, le sentenze interpretative della Corte di Giustizia nell'ambito dei ricorsi pregiudiziali e Cass. Civ., III sezione, 16 maggio 2007 n. 7630) per cui *"il contenuto interpretativo della sentenza comunitaria, pure emesso per il caso concreto, ha effetto per la fattispecie astratta in cui questo si inquadra"*.

lativo occupato dalle linee guida ANAC di natura vincolante e dai decreti ministeriali adottati in attuazione di previgenti disposizioni[49], che rimarranno efficaci fino alla data di entrata in vigore del predetto regolamento. A seguito di che cesseranno di avere efficacia anche le linee guida di cui all'art. 213, comma 2 riguardanti, tra l'altro, le procedure di affidamento e realizzazione di contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, nonché quelle che comunque siano in contrasto con le disposizioni recate dal regolamento.

In questo nuovo contesto il Consiglio di stato rileva il ridimensionamento delle linee guida vincolanti, e ritiene che rimanga in capo ad ANAC il potere di adozione limitato alle ipotesi in cui le norme del Codice dei contratti "*espressamente rinviino all'apporto attuativo o integrativo dell'Autorità*".

Permane, invece, il potere ANAC di suggerire soluzioni interpretative o prassi applicative con linee guida non obbligatorie ex art. 213, II comma, salvo che per le materie indicate dal regolamento; potere che "*deve ammettersi con riferimento alle disposizioni che disciplinano le procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture (ivi comprese le concessioni) o la esecuzione degli stessi*". Con la precisazione che "*va escluso, invece, che fuori dal perimetro ora indicato, l'ANAC abbia il potere di adottare linee guida, seppure di tipo non vincolante*". Così che le conclusioni "*riguardano esclusivamente i poteri dell'ANAC riferibili al settore dei contratti pubblici; la sezione, invece, non ritiene di dovere (né di potere) estendere l'indagine agli altri poteri, anche regolamentari, attribuiti all'ANAC, in differenti materie (trasparenza, anticorruzione, ecc.)*". Da qui la restituzione alla Autorità della bozza di linee guida al fine di verificane la compatibilità con le disposizioni del regolamento unico e, in secondo luogo, "*rivedere le linee guida - ... - con riferimento alle norme e agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore che non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti*".

Il parere non indica a quali norme e istituti del Codice del Terzo settore faccia riferimento né, a prima lettura, se esso intenda riferirsi alle indicazioni del parere 2052/2018 in punto di delimitazione dell'ambito dello strumento convenzionale dell'art. 56. I primi commenti rilevano tuttavia che esso può costituire, in termini di sistema, un importante elemento di novità che sembra evidenziare "*l'estraneità degli istituti del Codice del Terzo settore rispetto a quelli disciplinati dal Codice dei contratti pubblici*[50]*"*.

Considerazioni conclusive

Il percorso che si è provato a descrivere, testimonia, insieme alla complessità del tema, il permanere di una tensione tra i principi di solidarietà e di concorrenza e, allo stato attuale, la posizione dominante del secondo.

Il dato non può che destare preoccupazione a considerare che l'assenza di una interpretazione costituzionalmente orientata, riscontrata dai principi del Trattato dell'Unione, mette in questione il ruolo dei corpi intermedi che esprimono una parte essenziale del contributo del volontariato nei rapporti con la PA. Ciò che rende problematica la possibilità di preservarne in il contributo con procedure che gli artt. 56 e 57 (ma anche l'art. 55 nel paradigma collaborativo) già garantiscono il rispetto dei comuni principi generali dell'attività amministrativa, ampiamente presidiati dalla L. 241/1990 e conformi ai principi euro-unitari di trasparenza e di non discriminazione.

Per quanto le norme vigenti, conformemente ad una giurisprudenza risalente, non pongano limitazioni alla possibilità delle OdV di partecipare alle procedure concorrenziali, già prima del d. lgs. 50/2016[51], appare innegabile che tale modalità di affidamento sia *dissonante* rispetto alla loro natura intrinseca ed al ruolo che esse svolgono per la coesione sociale nel territorio di cui esse sono espressione. Oltre che disomogenee alle regole competitive.

L'esame del Codice dei Contratti conferma queste preoccupazioni, anche con riguardo all'ipotesi, di più probabile applicazione, dell'affidamento dei servizi sociosanitari (tra cui il trasporto sanitario) mediante gara riservata (art. 143). Basti ricordare che, tra i requisiti di partecipazione, vi è quello della rotazione triennale; requisito che prefigura, nell'ipotesi di affidamento, una periodica interruzione nei rapporti collaborativi delle OdV e delle ApS con la Pubblica Amministrazione, con prevedibile effetto negativo, se non anche distruttivo, sulla coesione associativa, sul loro rapporto con il territorio e, non in ultimo, sulla efficacia del servizio all'utenza.

A fronte di questa prospettiva gli affidamenti mediante convenzione, in linea generale, richiederebbero di essere preservati proprio in ragione del *fine solidaristico,* inerente allo scopo associativo (art. 2 Cost.), e del loro ruolo nella *promozione della coesione sociale e territoriale* (art. 14, TFUE e 118 Cost.). Ciò che non costituisce la inammissibile rivendicazione di una rendita di posizione, bensì l'esito di una scelta *motivata* tra l'affidamento competitivo e l'affidamento collaborativo in base ai programmi che l'amministrazione abbia preventivamente elaborato. Motivazione che dia conto delle ragioni di interesse pubblico che l'amministrazione intenda meglio perseguire in relazione al tipo di affidamento.

Tale adempimento appare dettato, oltre che dall'esigenza di dare conto del rispetto della gerarchia dei valori ora indicati, anche *dell'interesse erariale ad una corretta allocazione di risorse pubbliche,* stante l'operatività del servizio a rimborso spese. Sebbene l'obiettivo del pareggio di bilancio sia una delle condizioni di deroga alla concorrenza come chiede Corte di Giustizia, e trovi copertura costituzionale con l'art. 81, il tema, come si è visto, non è di mero contenuto economico. Esso infatti incide sulla effettività del diritto alla *universalità* del servizio; diritto che è alla base degli artt. 2, 3, 32 della Costituzione.

49 Nella specie "i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2 e 150, comma 2".

50 Conferenza annuale sullo stato delle autonomie sociali in Toscana. *Rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore*. Ricerca della Scuola Superiore S. Anna di Pisa e dalla regione Toscana, p. 44. V. anche *ANAC non può introdurre livelli di regolazione superiori per gli affidamenti di servizi sociali*, Macdonald G. in www. Labsus. org/2020/01.

51 Tra le più recenti, ante Codice dei contratti Cons Stato sez. III 27 luglio 2015 n. 3685; Cons. Stato, sez. VI, 23 gennaio 2013, n. 387, Cons. Stato sez. III 20 novembre 2012, n. 5882.

Il ritorno a casa degli Ulissi. Le professioni al tempo della rigenerazione urbana

RECENSIONE A CURA DI Giovanni Vita
Ricercatore indipendente, welfare community manager

Luca Bizzarri (a cura di) (2019), *Il ritorno a casa degli Ulissi. Le professioni al tempo della rigenerazione urbana,* Pacini Editore, Pisa.

In questi ultimi anni si sono moltiplicati i saperi e le esperienze nel campo della rigenerazione urbana, dei processi partecipativi e della co-progettazione, capaci di rispondere ai bisogni sociali stimolando relazioni tra persone e ambiti diversi e distanti. Gli operatori, gli osservatori e le Istituzioni si sono interrogati in modo via via più articolato sul fenomeno, sperimentando e indagando i nuovi meccanismi di ricomposizione dei legami sociali e di produzione delle nuove infrastrutture comunitarie; lo hanno fatto puntando l'obiettivo sull'oggetto della rigenerazione urbana (i modelli) piuttosto che sui soggetti precursori di tali processi, per lo più giovani che – superando talvolta diffidenze e pregiudizi – hanno determinato iniziative trasformative o, comunque, di produzione comunitaria della conoscenza. A spostare lo sguardo su di loro, denominandoli *nuovi Ulisse contemporanei*, è il volume della Pacini Editore intitolato *Il ritorno a casa degli Ulissi. Le professioni al tempo della rigenerazione urbana*. Il testo, curato da Luca Bizzarri per la Collana New Fabric (2019, pp. 151), rievoca già nel titolo il "folle volo" dell'Ulisse dantesco compiuto "per seguir virtute e canoscenza".

Il lavoro, che muove dalla seconda edizione del PRiNT – la call promossa dalla collana New Fabric di Pacini – *Reinventare il lavoro, aggregare persone, rigenerare comunità*, è una raccolta di undici racconti scritti direttamente dai professionisti della rigenerazione urbana, quasi a marcare l'esistenza di "*percorsi inattesi ma consapevoli di donne e uomini che hanno determinato il cambiamento dei luoghi e dei territori*".

Il volume è destinato a "*chi fa le cose, mettendo insieme più ambiti*" per "*aprire nuove possibilità alla rigenerazione dei contesti*", ed è munito di cinque contributi di esperti che forniscono prospettive di osservazione del fenomeno, delle esperienze e delle professioni emergenti narrate nell'opera. In particolare, i primi tre contributi degli osservatori svolgono nella lettura una funzione introduttiva alla narrazione e pongono l'accento su tre aspetti peculiari: i possibili *percorsi* entro cui agire per disinnescare i "*cortocircuiti del sistema operativo mutualistico*" e rimediare ai fallimenti dell'innovazione sociale; la trasformazione in corso dell'istituzione museale, come *luogo* di propulsione futura della rigenerazione urbana; le *identità* degli Ulisse contemporanei, in movimento ed equilibrio precario, tra partenze e ritorni creativi ed emozionali, orientati alla costruzione di senso e bene comune. I due contributi ai quali è, invece, affidata la chiusura del volume, offrono *strumenti* e *chiavi di lettura* delle nuove professioni oggetto del lavoro e forniscono prospettive di indagine utili a una loro legittimazione nell'ambito delle professioni riconosciute.

I nuovi Ulisse contemporanei appartengono per lo più alla "*generazione di mezzo nata tra la metà degli anni 70 e la metà degli anni 80*", sono "*arrivati alla vita adulta in piena crisi economica*" e sociale, e hanno vissuto in prima persona l'esperienza della migrazione, geografica e/o interiore: un viaggio verso l'ignoto dal quale hanno fatto ritorno con un atto creativo di ribellione e autentica empatia, inventandosi un lavoro capace di rigenerare identità e radici comunitarie. *Il ritorno degli Ulisse* disegna cioè una "*geografia emozionale*" del noi, alla ricerca perenne della conoscenza, della marginalità e del *sé diverso* cui tutti apparteniamo; una rivoluzione dolce (ma non per questo romantica) verso i meccanismi di funzionamento dei modelli economici e sociali dominanti che hanno spesso limitato identità e dignità nella persona, e che ancora oggi, spiegano impatti negativi sul benessere delle comunità locali.

Ogni storia, narrata nel volume dai diretti protagonisti, riguarda determinati ambiti di intervento (turismo, migrazione, riuso di spazi urbani, trasformazione di "vecchie" professioni, ecc.). Tuttavia, ciò che emerge dalla lettura dei racconti è l'esistenza di più frammenti che sono "*parti peculiari di un quasi insieme*", e al tempo stesso comuni a tutti gli Ulisse contemporanei. Tali frammenti rappresentano sfumature o caratterizzazioni differenti di identità che, se osservate allargando il campo visivo, aiutano a ricomporre la condizione esistenziale e identitaria entro cui gli stessi Ulisse contemporanei vivono. Tra di essi vi sono: la ricerca della felicità in un equilibrio precario, il desiderio di sperimentare nuove relazioni collaborative, la resilienza propria posta al servizio del bene comune, la riorganizzazione e rivendicazione dei propri diritti, la libertà di mettere in discussione gli orientamenti economici, sociali e culturali dominanti, l'esigenza di trovare una mediazione tra luoghi e identità, la consapevolezza di promuovere la cultura come dialogo, l'autenticità delle relazioni e il fare insieme come la più naturale risposta possibile a una domanda di connessione e di costruzione di senso dell'umano.

Nella lettura, il *trait d'union* narrativo, in cui il disagio dei nuovi Ulissi contemporanei è quasi interpretato come una forma di ribellione verso una società non sempre equa e giusta per tutti, evoca quasi i *frammenti complementari* del quadro di insieme richiamato. In questo percorso il lettore è portato a riflettere anche sulle capacità e i limiti dei contesti territoriali e dei sistemi sociali (tra pubblico e privato, profit e non profit) di rispondere con *adeguata intelligenza collettiva* alle visioni mosse dai cercatori-produttori di senso, legami e socialità; in altri termini, di agevolare la cooperazione tra *diversi* in un

rapporto *alla pari*, quasi ispirato alla metafora delle api e degli alberi nota in campo di innovazione sociale.

Il testo si caratterizza in positivo, per l'alternanza di registri, tra analisi e narrazione, tensione razionale e spinta emozionale, richiamando espressamente nei contenuti una certa attitudine allo strabismo, ovvero "*l'abilità di guardare contemporaneamente in due direzioni*" costruendo una "*forte interdipendenza tra luoghi molto distanti e aspetti molto diversi*", il globale e il locale, gli spazi e le relazioni, la formazione e l'esperienza, la competizione e la cooperazione, il lavoro e il tempo libero. In questo ritmo, cha fa da sottofondo a un nuovo e desiderato paradigma culturale, il cambio di prospettiva del volume – che rappresenta un ulteriore punto di forza – è anche nei significati e nei destinatari della narrazione che attraversa "*domande scomode*": ora sulla capacità (volontà? necessità?) dei protagonisti di *autodefinirsi*, *confezionando* un'espressione capace di tenere insieme le tante sfumature del proprio lavoro; ora sui "*fallimenti in corso dell'innovazione sociale*", l'assenza di una "*normalità trasformativa*" e l'attitudine diffusa alla "*non soluzione della chiusura*". È il segno anche del "*conflitto tra generazioni*" ma riguarda in ogni ambito, tutti coloro che incontrando i nuovi Ulisse contemporanei marcano il proprio "*giardino*", difendono "*rendite di posizione*", competono piuttosto che cooperare.

Sul tema o fenomeno da ultimo richiamato, gli addetti ai lavori o i lettori più curiosi, potrebbero evidenziare l'esigenza di una riflessione più approfondita, ad esempio laddove possibile, attraverso la previsione di un focus sulle esperienze e/o i punti di vista dei nuovi Ulisse riguardanti le resistenze al cambiamento che li stessi incontrano "*lungo la via del ritorno*", ovvero nei sistemi territoriali in cui tentano di implementare iniziative trasformative di innovazione sociale. Un ulteriore approfondimento potrebbe riguardare, inoltre, i criteri di selezione dei racconti e i caratteri principali delle storie non incluse nel testo.

Il lavoro, che ha il merito di fornire una "*cassetta degli attrezzi*" utile a decifrare capacità e competenze di una "*professionalità dai tratti indefiniti*", è il racconto di uno "*sforzo che da singolo diventa collettivo*". Perché ciò avvenga – sembrano suggerire gli autori all'unisono – è necessario "*ammettere l'incertezza avendo il coraggio dei propri dubbi*". Lungo la via della conoscenza, in altri termini, sarebbe utile "*acquisire la capacità di non capire*", non cercare di comprendere la complessità ma accettarla come si accoglie l'ignoto in un viaggio, dal quale si ritorna sempre più se stessi, sempre un po' diversi.

La lettura restituisce una maggiore consapevolezza sulle trasformazioni in atto delle professioni, le identità e i modelli della rigenerazione urbana e non solo, in un tempo sospeso – quasi di mezzo – tra vecchi e nuovi paradigmi culturali e sociali.