# Impresa Sociale

**2**2020

Sul secondo numero di Impresa Sociale, temi classici, che toccano i fondamenti dell'esistenza delle imprese sociali. L'innovazione, il welfare, il mercato, la salute, la finanza, la raccolta fondi, in un numero in cui si intrecciano teoria, ricerca empirica e confronti internazionali. Sullo sfondo, un periodo in cui le imprese sociali stanno contribuendo in modo decisivo alla tenuta di un Paese provato che cerca di rialzarsi.



#### Colophon

#### **DIRETTORE RESPONSABILE**

Felice Scalvini, presidente di Assifero

#### **DIREZIONE SCIENTIFICA**

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

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

#### COMITATO SCIENTIFICO

Gregorio Arena, professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Trento
Luca Bagnoli, professore ordinario di Economia aziendale, Università degli Studi di Firenze
Paolo Boccagni, professore ordinario di Sociologia, Università degli Studi di Trento
Andrea Basi, professore associato di Sociologia generale, Università di Bologna
Antonio Fici, professore ordinario di Diritto privato, Università degli Studi del Molise
Cristiano Gori, professore ordinario di Sociologia generale, Università degli Studi di Trento
Benedetto Gui, professore ordinario di Economia Civile e di Comunione, Istituto Universitario Sophia, Loppiano (FI)
Michele Mosca, professore associato di Politica Economica, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Giancarlo Provasi, professore senior di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Brescia
Silvia Sacchetti, professore associato di Politica Economica, Università degli Studi di Trento
Lorenzo Sacconi, professore ordinario di Politica Economica, Università degli Studi di Milano

#### DIRETTORE

Gianfranco Marocchi, Impresa Sociale - Welforum

#### REDAZIONE

Carlo Andorlini, Esperto di innovazione nelle organizzazioni del terzo settore Andrea Bernardoni, Legacoopsociali Carola Carazzone, Assifero Luigi Corvo, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" Sara Depedri, Euricse Federica D'Isanto, Università degli Studi di Napoli "Federico II" Elisabetta Donati, Fondazione Casa Industria Alessandro Fabbri, Università di Bologna Giulia Galera, Euricse Luca Gori, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa Alberto lanes, Fondazione Museo Storico del Trentino Luigi Martignetti, Reves Network Massimo Novarino, Forum Nazionale del Terzo Settore Francesca Paini, Consorzio Eureka Silvia Pellizzari, Università degli Studi di Trento Sara Petricciuolo, Università degli Studi di Napoli "Federico II" Simone Poledrini, Università degli Studi di Perugia Melania Verde, Università degli Studi di Napoli "Federico II" Maura Viezzoli, CISP

#### SEGRETERIA DI REDAZIONE

Silvia Rensi, Impresa Sociale - Iris Network

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

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

Impresa Sociale è un marchio di proprietà del Gruppo Cooperativo CGM

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

#### **Indice** Numero 2/2020 3 L'impresa sociale di fronte alla crisi **EDITORIALE** Redazione **SAGGI** 6 Perché l'impresa sociale ha un senso e a quali condizioni Gianfranco Marocchi Il mercato nel welfare, i suoi danni e le alternative 16 Andrea Bernardoni Gli studi di innovazione sociale e i loro limiti 23 Maurizio Busacca Un confronto internazionale sulla regolamentazione della 34 trasparenza, accountability e valutazione dell'impatto sociale per gli Enti del Terzo Settore Laura Berardi, Giulia Bellante, Michele A. Rea Le strategie di finanziamento dell'economia sociale nell'era digitale. 49 Alcuni studi di caso di campagne di crowdfunding Andrea Bassi, Alessandro Fabbri Il sistema delle scuole musicali in Trentino e la produzione di valore 63 collettivo Silvia Sacchetti, Giada Marchesin Impresa sociale e finanza: un'analisi della situazione delle **SAGGI BREVI** 78 cooperative sociali italiane Carlo Borzaga, Eddi Fontanari Luca Fazzi, "Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo **RECENSIONI** 86 settore." Recensione a cura di: Simone Poledrini Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del Terzo settore 89 **SAGGIO** Giulia Galera

### L'impresa sociale di fronte alla crisi

#### Redazione

vedono le imprese sociali protagoniste della risposta alla crisi, prendendosi cura di soci, utenti, comunità territoriali di riferimento e proponendo attività per adattare i propri servizi o organizzando in tempi rapidi nuovi interventi per fare fronte alle necessità delle fasce più deboli della popolazione...?

- 1 Carlo Borzaga, L'importanza di preservare l'infrastruttura sociale del paese, Welforum.it, 24 marzo 2020.
- 2 Eleonora Vanni, Maria Felicia Gemelli, #noicisiamo: cooperative per l'avvicinamento sociale, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 5 maggio 2020.
- **3** Sito Associazione Isnet: "Le iniziative delle imprese sociali nell'emergenza" https://bit. ly/3dP1yHR
- 4 Georges Tabacchi, Il distanziamento educativo in tempi di pandemia, Welforum.it, 26 maggio 2020.
- 5 Andrea Bernardoni, Gli eroi dimenticati nell'emergenza da Covid19, Welforum.it, 1 aprile 2020
- 6 Carlo Borzaga, L'importanza di preservare l'infrastruttura sociale del paese, Welforum.it, 24 marzo 2020.

Mentre la fase 2 tenta faticosamente di decollare, tra successive riaperture di attività e confini e misure di distanziamento che ancora persistono, è tempo di un primo bilancio su come le imprese sociali abbiano vissuto l'emergenza Covid-19 e come le istituzioni le abbiano sostenute.

Rispetto alle imprese sociali, al di là delle percezioni, solo successive indagini potranno documentare le effettive conseguenze economiche di una crisi che, come scriveva Carlo Borzaga¹, a differenza di quella del 2008 e imponendo esigenze di distanziamento, va a colpire direttamente le "azioni di relazione" – l'educare, l'animare, l'assistere, ecc. – che costituiscono il nucleo centrale dell'operatività di molte imprese sociali. Non a caso, tra gli intenti di Iris Network per la seconda metà del 2020 vi è la realizzazione di una prima indagine su questi aspetti e sulle strategie di risposta messe in campo.

Per ora – lo hanno raccontato nel nostro Forum Eleonora Vanni e Felicia Gemelli² e lo comprova tra gli altri Isnet³ nel suo sito web – possiamo documentare le molte iniziative che vedono imprese sociali protagoniste della risposta alla crisi, prendendosi cura di soci, utenti, comunità territoriali di riferimento e proponendo attività per adattare i propri servizi alla crisi o organizzando in tempi rapidi nuovi interventi per fare fronte alle necessità delle fasce più deboli della popolazione, in particolare nei giorni durissimi del *lockdown*. Molti hanno reagito al restringimento delle possibilità di contatto sviluppando nuove strategie di relazione – si veda questo articolo di Tabacchi⁴ su come è stato reinterpretato il distanziamento in ambito educativo – e hanno reinventato forme inedite di confronto, come quelle che, nel nostro piccolo, abbiamo sperimentato con un'edizione a distanza del Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, che ha fatto emergere, oltre alla qualità di molti contributi, il desiderio di non interrompere e anzi di rilanciare le possibilità di dialogo.

Vi è chi ha ripensato i propri servizi e chi, come le imprese sociali impegnate nella gestione di servizi residenziali, si è trovato a fronteggiare in prima linea i nodi più critici dell'emergenza Covid, offrendo spesso esempi di eccellenza nel contenimento dei contagi, seppur dimenticate dalla narrazione. Gli operatori di RSA e comunità alloggio, pur avendo pagato prezzi altissimi, sono stati, scrive Andrea Bernardoni<sup>5</sup>, eroi di serie B, eroi dimenticati, per media che hanno (giustamente) celebrato medici e infermieri, dimenticandosi però (questa volta ingiustamente) di chi ha lavorato nelle strutture più esposte alle conseguenze del contagio.

A fronte di tutto ciò, qual è stato l'impegno delle istituzioni per preservare – sono ancora parole di Carlo Borzaga<sup>6</sup> – questa infrastruttura sociale strategica del nostro Paese sia per l'oggi che, ancora di più per il domani? E cosa altro si potrebbe fare?

#### — Cosa și è fatto

Su quanto fatto, il discorso è abbastanza semplice: né più né meno di quanto è stato offerto alle altre imprese del Paese. Non vi sono stati, in questi tre mesi, provvedimenti specifici relativi all'impresa sociale, ma le imprese sociali possono fruire, in quanto imprese, dei diversi strumenti – la cassa integrazione per i propri

- **7** Felice Scalvini, Impresa sociale: la notifica del regime fiscale mai inoltrata a Bruxelles, Vita.it, 20 maggio 2020.
- 8 Felice Scalvini, Fondo nazionale per il Terzo settore, per cosa e come usarlo?, Vita.it, 7 aprile 2020
- **9** Andrea Bernardoni, *Ricostruiamo il Paese!* Proposte a costo zero per rafforzare le infrastrutture sociali, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 19 aprile 2020.
- **10** Marco Gargiulo, *Ricostruiamo il Paese. Il ruolo del Terzo settore nell'affrontare la crisi sociale*, Welforum.it, 30 aprile 2020.
- 11 Andrea Bernardoni, Ricostruiamo il Paese! Proposte a costo zero per rafforzare le infrastrutture sociali, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 19 aprile 2020.
- 12 Andrea Bernardoni, *Un New Deal fondato su collaborazione e territorio*, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 18 maggio 2020.
- **13** Gianfranco Marocchi, *Perché la coprogettazione non è un "falso amico"*, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 20 maggio 2020.
- 14 Gianfranco Marocchi, Una semplice proposta: stop al mercato, riorganizzarsi su principi collaborativi, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 2 maggio 2020.

lavoratori, le misure di sostegno alla liquidità, le dilazioni degli obblighi fiscali, ecc. – previsti nel D.L. Cura Italia, nel D.L. Liquidità e nel D.L. Rilancio.

Vi è poi una misura che, seppure non indirizzata alle imprese sociali ma con carattere settoriale e relativa ai servizi di welfare, potrebbe nella sostanza interessare prevalentemente queste imprese; si tratta dell'art. 48 del D.L. Cura Italia, poi riscritto come art. 109 del D.L. Rilancio, che prevede, nell'ultima formulazione, la possibilità di riconvertire i servizi di welfare sospesi per effetto delle misure di prevenzione del contagio (ad esempio un centro diurno) in altri servizi (es. a domicilio o via web), resi nel rispetto delle misure di sicurezza. Sino ad oggi questa ragionevole misura ha dato frutti limitati perché i Comuni, in forte difficoltà economica, hanno spesso preferito non sostituire con alcunché i servizi interrotti e recuperare le risorse finanziarie impegnate. Un bilancio più definito sarà comunque possibile solo nelle prossime settimane, ben sapendo che il successo della misura dipenderà in gran parte dall'entità dei trasferimenti a vantaggio dei Comuni per fare fronte all'emergenza.

#### Cosa si potrebbe fare

Rispetto alla seconda domanda, al "cosa si potrebbe fare", le molte cose scritte in queste settimane da persone vicine al mondo dell'impresa sociale, hanno due caratteristiche comuni: l'essere proposte prive di costi e l'essere misure già esistenti, ma di fatto non disponibili o non pienamente attuate, o l'essere comunque misure già sperimentate con successo in passato. Vediamone una sintetica *review*.

In diversi articoli Felice Scalvini<sup>7</sup> ha sostenuto la necessità di dare attuazione alla Riforma del Terzo settore: gli incentivi fiscali per le imprese sociali – la detassazione degli utili accantonati a riserva indivisibile e la deducibilità della capitalizzazione – sono, a tre anni dall'approvazione della Riforma, ancora inapplicabili per l'inerzia del Governo nel notificare tali misure a Bruxelles; notifica che, nota Scalvini, costituisce essa stessa un eccesso di prudenza che si potrebbe forse ragionevole superare, essendo le misure in questione analoghe ad altre già accordate.

Lo stesso Scalvini è intervenuto sul tema dei fondi dedicati all'imprenditorialità sociale<sup>8</sup>; anche in questo caso un fondo esiste, venne deliberato dal CIPE nell'agosto 2015, e giace di fatto inutilizzato; al tempo stesso, ricorda Scalvini, esistono esperienze virtuose – il riferimento è al moltiplicatore della capitalizzazione previsto da Jeremie in Lombardia e al fondo di sostegno di nuove imprese sociali che combinava risorse per l'avvio dell'attività con una tutorship da parte di imprese esistenti del Programma Fertilità – che tracciano una via, sinora inapplicata, per utilizzare al meglio questi fondi e quelli che potrebbero essere ricavati da un uso intelligente dei fondi strutturali europei.

Andrea Bernardoni<sup>9</sup> e Marco Gargiulo<sup>10</sup> si sono fatti portavoce di un appello<sup>11</sup>, firmato da oltre 1000 imprenditori sociali che, accanto alle misure sopra richiamate, si concentra sulle relazioni tra Enti pubblici e Terzo settore, auspicando - sono ancora parole di Bernardoni - "un new deal fondato su collaborazione e territorio"12. Una prima richiesta è quella di valorizzare appieno le possibilità di instaurare relazioni fondate su strumenti come la coprogrammazione e la coprogettazione, esistenti e agibili, anche se ancora circondati da una certa diffidenza da parte degli enti locali (si veda anche questo articolo di Marocchi<sup>13</sup> in risposta ad alcune posizioni critiche su questi strumenti). La seconda richiesta è quella di un utilizzo straordinario e diffuso di proroghe nei servizi di welfare per evitare che la combinazione tra crisi finanziaria dei Comuni e delle imprese sociali produca meccanismi di ribasso selvaggio che andrebbero a danno di utenti, lavoratori e imprese non disposte a ricorrere al dumping (anche questo tema e sviluppato sul Forum di Impresa Sociale da Marocchi<sup>14</sup>); dando così il tempo al sistema di riassorbire almeno parzialmente le perdite e di riorganizzarsi come specificato nel punto precedente, secondo principi collaborativi.

In sostanza, interventi regolativi privi di costi o attuazioni intelligenti di misure comunque già legiferate, ma non ancora attuate; queste le richieste del mondo

- **15** Borzaga C. (a cura di) (2018), Cooperative da riscoprire. Dieci tesi controcorrente, Donzelli, Roma.
- **16** Andrea Bernardoni, Ricostruiamo il Paese! Proposte a costo zero per rafforzare le infrastrutture sociali, Forum di Impresa Sociale, rivistaimpresasociale.it/forum, 19 aprile 2020.

Interventi regolativi privi di costi o attuazioni intelligenti di misure comunque già legiferate, ma non ancora attuate: queste le richieste del mondo dell'impresa sociale. Richieste, però, rimaste sino ad ora inascoltate, quasi che in un Paese, dove a fronte della crisi tutto pare concedibile e tutto derogabile, questi interventi facciano riemergere perplessità e resistenze.

dell'impresa sociale. Richieste, però, rimaste sino ad ora inascoltate, quasi che in un Paese, dove a fronte della crisi tutto pare concedibile e tutto derogabile, questi interventi facciano riemergere perplessità e resistenze.

#### Considerazioni

"Ci voleva, alla fine, un caldo bagno di sangue nero dopo tanti umidicci e tiepidumi di latte materno e di lacrime fraterne. ... Siamo troppi. .... La guerra rimette in pari le partite. Fa il vuoto perché si respiri meglio. Lascia meno bocche intorno alla stessa tavola. ... Amiamo la guerra ed assaporiamola da buongustai finché dura..." Queste parole agghiaccianti sono state scritte all'alba della Prima guerra mondiale per sostenere le virtù e la bellezza della guerra, glorificata anche nel Manifesto del Futurismo come la "sola igiene del mondo".

Purtroppo è così, ad ogni disgrazia questo tipo di pensieri da qualche parte fa capolino. Vi sono profeti che guardano con più o meno segreta simpatia le disgrazie, ritenendo che in fondo esse facciano soccombere i deboli e gli inutili, dando invece spazio ad una nuova e migliore generazione.

Questa filosofia aberrante non è assente nemmeno oggi in relazione alle imprese sociali.

Vi è, strisciante, un pensiero da combattere: che essendo, secondo questa narrazione, le imprese sociali a ben vedere conservative, parassitarie, inefficienti, parapubbliche, ecc. – lo sconvolgimento generato dal Covid possa in fondo portare al bene: alcune imprese sociali soccomberanno a causa della crisi – quelle appunto più arretrate, ed è giusto che sia così - e resteranno le migliori: magari in numero minore, ma attrezzate per competere sul mercato allo stesso livello e secondo le logiche delle imprese profit, innovative, dinamiche, aperte all'uso delle nuove tecnologie. Questo insieme disordinato di pensieri catalizza false convinzioni sia sulle imprese sociali (per smentirle basterebbe leggere il volume "Cooperative da riscoprire" 15 che affronta e smonta una serie di pregiudizi diffusi sul tema) sia sugli effetti della crisi (che, anche semmai la logica sopra esposta fosse minimamente accettabile, come le bombe belliche generalmente non stronca i peggiori, ma quelli cui capita di trovarsi sotto l'esplosione); ed è figlia di un'ideologia che concede volentieri (giustamente) comprensione ed empatia al commerciante costretto a chiudere un negozio, all'imprenditore rovinato dalla crisi, all'operaio che resta disoccupato; ma che (chissà perché) originalmente diventa spietata e rigorista verso le imprese sociali che pure rappresentano un'infrastruttura fondamentale del nostro Paese.

Quanto è diffusa questa dottrina tra policy maker, responsabili di programmi e azioni di sostegno all'impresa sociale e forse, per una curiosa Sindrome di Stoccolma, tra gli stessi imprenditori sociali? Quanto questa dottrina è responsabile del fatto che azioni sostanzialmente prive di costi, in un panorama in cui tanti hanno chiesto e ottenuto risorse ingenti, non siano ancora entrate nel dibattito politico? E compaiano poco o per nulla anche nelle proposte di soggetti pur sensibili alle tematiche sociali, che oggi però vedono come unico approdo un rilancio del ruolo dello Stato (nell'economia, nella salute), dimenticando come questi decenni abbiano evidenziato il ruolo del Terzo settore nel perseguire interessi pubblici.

Sia detto per inciso: Giovanni Papini, quello che auspicava il "caldo bagno di sangue nero" di cui sopra, la guerra non la fece mai, essendo stato riformato per miopia; e in anni successivi, quando i morti ci furono davvero, si pentì amaramente di quanto detto.

Ecco, appunto. Vi è da sperare che a pontificare sulle imprese sociali non vi siano troppi soggetti che dalle fatiche quotidiane di chi si sforza di operare per l'interesse generale sono lontani. E che non ci si trovi, nemmeno tra troppo tempo, a rimpiangere quanto poco si sia fatto per sostenere e rilanciare un patrimonio prezioso per il nostro Paese.

### Perché l'impresa sociale ha un senso e a quali condizioni

#### Gianfranco Marocchi

Impresa Sociale

#### Introduzione

Il concetto di impresa sociale è ormai diventato di uso comune in Italia e in molti altri Paesi; anche se, a ben vedere, esso viene usato con una certa disinvoltura per riferirsi a fenomeni talvolta diversi, vi potrebbero essere buone ragioni per ritenere che oggi, più che riaprire un dibattito teorico, sia proficuo dedicarsi a questioni operative – gestionali, finanziarie, organizzative – che possano dare un sostegno concreto a chi fa impresa sociale. Il punto di partenza di questo lavoro è che, invece, non solo per esigenze di chiarezza teorica, ma anche in relazione a questioni pratiche e concrete, vi siano talune questioni circa il concetto di impresa sociale che meritano ancora di essere pienamente approfondite e giustificate.

Tali questioni prendono le mosse da una domanda semplice quanto decisiva: perché, quando e a quali condizioni un'impresa sociale che svolge una qualsiasi attività – l'inserimento lavorativo in un'attività artigianale o nella manutenzione del verde, la gestione di uno studio odontoiatrico o di un servizio domiciliare per anziani, un'iniziativa di riqualificazione di un edificio in disuso per farne un luogo di animazione e di cultura – dovrebbe realizzarla meglio rispetto ad una impresa for profit? E cosa, precisamente, dovrebbe riuscire a fare, che un'impresa for profit non riesce a realizzare (o che realizza in modo peggiore o meno conveniente)? E perché dovrebbe essere così?

Queste domande rimandano da una parte a questioni teoriche familiari agli economisti che studiano questi temi – quale sia il *rationale* dell'esistenza delle imprese sociali e della loro affermazione in un contesto di mercato – dall'altra al confronto che impegna imprenditori sociali che si interrogano sull'indirizzo da imprimere allo sviluppo delle loro imprese: giacché le convinzioni circa ambiti e condizioni in cui esse eccellono porta a orientare investimenti economici e attenzioni culturali, appunto, in una specifica direzione. E riguarda infine chi a vario titolo opera sul fronte delle *policy* – direttamente, come i soggetti pubblici o comunque tramite leve economiche, come le fondazioni – perché dalle risposte alle precedenti domande discendono orientamenti che possono riguardare tanto le scelte regolative quanto le misure di sostegno ed incentivo.

Si procederà quindi nel primo capitolo con una sintetica ricostruzione dell'inquadramento teorico dell'impresa sociale, per verificare in che misura esso consenta di dare risposte soddisfacenti al quesito sopra proposto.

In questo sforzo, si sostiene nel secondo capitolo, è necessario evitare una scorciatoia mistico-narrativa spesso usata, e consistente nel basare la soluzione della questione su elementi contingenti, come avviene nei casi in cui la particolare abilità di un imprenditore sociale viene considerata

non come spiegazione di una specifica storia di successo, ma come elemento che dimostra la superiorità delle imprese sociali in quanto tali. Ma, appunto, non è questa la via che qui si intende percorrere.

Nel terzo capitolo si introduce l'elemento a partire dal quale si sviluppa il successivo ragionamento, il nodo dell'equità: la capacità cioè di offrire beni o servizi di interesse generale a persone (o aree territoriali) che non possono averli su base di mercato; le imprese sociali sono in grado di arrivare là dove il mercato non arriva?

Possono farlo, si argomenta nel capitolo 4, laddove sappiano integrare come fattore produttivo elementi extra mercato; tale attitudine non rappresenta una sopravvivenza di inclinazioni risalenti ad un superato periodo pre-imprenditoriale delle imprese sociali, ma è anzi l'elemento differenziale dell'impresa sociale rispetto alle altre imprese. Questo, senza ignorare le possibili ambiguità di questa impostazione, di cui è necessario essere consapevoli; ed è questo il tema sviluppato nel capitolo 5.

Infine, nel capitolo 6, si prova a riflettere sulle conseguenze di quanto argomentato dal punto di vista sia delle politiche di sostegno all'impresa sociale, sia delle strategie di impresa.

# ---- 1. Il concetto di impresa sociale: lo stato del dibattito

L'interrogativo di apertura – perché e a quali condizioni l'impresa sociale rappresenta un'opzione vantaggiosa rispetto all'impresa for profit – ci riconduce ad un dibattito teorico che ha caratterizzato, a partire dagli anni Ottanta, il tentativo degli studiosi di comprendere perché esistessero le organizzazioni non profit, tema a cui, soprattutto nel mondo anglosassone, si è tentato di rispondere assegnando una valenza fondativa al non distribution constraint (Hansmann, 1986, 1987).

Negli anni Novanta si assiste ad uno sviluppo di questo dibattito su più fronti. Anche a partire dall'esperienza italiana, emerge il tema dell'impresa sociale e delle sue caratteristiche distintive, che acquista una sua specificità rispetto a quello delle organizzazioni non profit; essa viene definita (EMES, 1999; Defourny, 2001), oltre – e forse prima ancora – che per il modo con cui tratta la distribuzione degli utili per le sue specificità di impresa *multistakeholder*, capace di integrare nella governance portatori di interessi diversi e, altrove, contrapposti. Nel frattempo, l'urgenza era diventata quella di elaborare definizioni e modelli utili ad inquadrare concretamente i fenomeni di imprenditorialità sociale che emergevano via via nelle diverse esperienze nazionali; definizioni e

modelli che, seppur appoggiati su un solido substrato teorico, concentravano i propri sforzi sulla necessità di rendere il più possibile unitario e comprensibile un fenomeno che andava sviluppandosi in tutta Europa con, appunto, tratti comuni da individuare e insieme differenze connesse ai diversi sistemi giuridici e tradizioni culturali. Tale impostazione è stata a sua volta messa in discussione dal filone di studi promosso soprattutto nell'ambito delle business school statunitensi sulla social entrepreneurship, tendente a rifiutare o allentare le caratteristiche ritenute troppo vincolanti, tra cui i vincoli non volontari alla distribuzione di utili, a favore di valutazioni che identificano l'impresa sociale sulla base dell'impatto sociale generato e approcci centrati sul ruolo della finanza.

Questo dibattito è stato ricco e talvolta acceso, soprattutto nei momenti in cui ci si è trovati a dare una traduzione normativa dei fenomeni di imprenditorialità sociale; ma è invece risultata più rarefatta l'analisi dei fondamenti teorici dell'impresa sociale e delle sue caratteristiche costitutive e di come, in virtù di queste, le imprese sociali possano dare un contributo originale all'interesse generale. Ciò non significa che siano mancati sforzi in questo senso; si pensi ai lavori sulle motivazioni, volte comprendere alcuni dei vantaggi competitivi dell'impresa sociale (più che del non profit, in generale) e a quelli che hanno interpretato l'impresa sociale come produttore di esternalità positive in quanto orientate a soddisfare domanda non pagante (Borzaga, Bacchiega 2001; Santos 2009); ma si è trattato di riflessioni abbastanza isolate nel complesso delle elaborazioni di questi anni.

Sul fronte dei practitioner – e questo riguarda tanto il mondo degli imprenditori sociali, quando dei policy maker che ci occupano della materia – si sono invece cercate risposte operative, via via innamorandosi (forse un po' incautamente) di concetti che hanno affollato il periodo turbolento seguito alla crisi del 2008. La sempre più influente letteratura sulla social entrepreneurship e l'infatuazione dell'Unione europea per la social innovation come magica ricetta per uscire dalla crisi ha da una parte gratificato gli imprenditori sociali, facendoli sentire al centro delle strategie di rilancio dell'Europa, dall'altro li ha portati ad assorbire un dibattito nato in altri contesti in modo talvolta acritico, che spesso tende ad attraversare la questione fondamentale qui posta - cosa e perché l'impresa sociale dovrebbe fare meglio di altri soggetti – senza approfondirla o ricorrendo al più a ragionamenti mediaticamente spendibili, ma a ben vedere poco fondati; si possono a tal proposito individuare almeno tre filoni lungo i quali pratictioner e policy maker si sono mossi.

Il primo si è sviluppato, con un approccio marcatamente demand side, sul tema degli ambiti di attività, alla ricerca di "settori innovativi" da un punto di vista imprenditoriale e al tempo stesso in grado di incidere sulla qualità della vita. Che siano app per far incontrare domanda e offerta di servizi di welfare o ludoteche, ambulatori medici o produzioni artigianali di qualità o iniziative di agricoltura biologica, si tratta di attività intraprese nella convinzione che vi fossero spazi di mercato inesplorati e agibili da imprenditori dinamici – cosa talvolta risultata vera, talvolta no – in ambiti di interesse generale; ma soprattutto si è ritenuto che la compresenza di tali caratteristiche identificasse come conseguenza un ambito elettivo per l'impresa sociale. Vi è un particolare che

però non è stato considerato: che, anche nel caso di effettiva esistenza di tali spazi di mercato, in assenza di ulteriori ragionamenti, non vi era nessuna buona ragione intrinseca afiinché un'impresa sociale dovesse riuscire meglio di altri soggetti. L'esito che ne deriva è quello più logico: o l'ipotesi circa l'esistenza dello spazio di mercato di cui sopra è sbagliata, e allora l'iniziativa viene meno alla nascita; oppure l'ipotesi è giusta e, anche qualora l'imprenditore sociale sia stato effettivamente tempestivo nell'avviare l'attività, si trova ben presto a fronteggiare altri agguerriti competitors, che non risparmiano colpi bassi. È la storia descritta da Luca Fazzi (2019) rispetto alla scelta di operare nel settore sanitario. Qualcuno ce la fa – grazie a risorse di cui parleremo più avanti - molti soccombono; in ogni caso, non ha luogo l'ipotizzata migrazione del core business dell'impresa sociale verso i supposti giacimenti inesplorati.

Il secondo filone di ragionamento riguarda un ipotizzato spostamento dal mercato pubblico – arretrato, conservativo, condizionato da vincoli esterni e sottopagato - ad un mercato privato descritto come dinamico, innovativo, remunerativo e pertanto in grado di dare autonomia e indipendenza alle imprese sociali; e dunque diventa centrale la ricerca di "ibridazioni" (Venturi, Zandonai, 2014) con imprese for profit. Ora, a distanza di qualche anno, è possibile dare di tutto ciò una narrazione equilibrata. È senz'altro vero che le migliori imprese sociali hanno da sempre saputo muoversi con autorevolezza su più mercati, pubblici e privati, e hanno espresso contenuti imprenditorialmente interessanti e in generale hanno saputo evitare un'eccessiva dipendenza da un singolo cliente (pubblico o privato); è vero che alcuni soggetti pubblici hanno saputo guardare all'impresa sociale solo come un limone da spremere senza riconoscerne la valenza di interesse generale. Ma non è vero che rapporti basati sull'estrazione del valore a svantaggio delle imprese sociali non si verifichino anche nelle relazioni commerciali con i privati – basta pensare ad alcune esperienze di subfornitura da parte di cooperative sociali di inserimento lavorativo – mentre al contrario vi sono esempi di partenariato con pubbliche amministrazioni di grande interesse. In realtà, più che la natura pubblica o privata dell'interlocutore, sembrano dirimenti altri aspetti, in parte culturali, in parte concernenti le relazioni di forza tra impresa sociale e i propri clienti o partner. Ma, per quello che qui ci importa, anche in questo caso le strategie sono condotte in assenza di ragionamenti fondati sulle specificità delle imprese sociali. Per quale motivo un partenariato tra impresa sociale e impresa for profit, ad esempio sull'ambito delle energie rinnovabili, dovrebbe avere più successo che un altro tra due imprese for profit? Qual è la specificità che rende un'impresa sociale un partner ideale? E quale è il maggior contributo all'interesse generale?

Il terzo filone di ragionamento è centrato sulla finanza come leva capace di far emergere energie di imprenditorialità sociale inespresse: startup sociali che passano dalle menti dei loro creatori al successo imprenditoriale grazie al fatto che qualcuno le finanzia. Sarebbe facile argomentare la poca consistenza di questo ragionamento, ma qui il punto è un altro: laddove 1) effettivamente vi fosse un capitale interessato a sostenere – anche affrontando rischi inconsueti per il mercato – azioni imprenditoriali in ambito sociale, perché dovrebbe finanziare imprese sociali? Perché finanziare il nuovo dispositivo tecnologico di telemedicina ideato da un

gruppo di *startupper* imprenditori sociali piuttosto che quello di una azienda for profit? Visto che, tra l'altro, i vincoli sulla distribuzione del patrimonio impediscono al finanziatore di beneficiare dell'eventuale aumento di valore dell'impresa?

Ricapitolando: gli studiosi mettono in secondo piano il dibattito sulle fondamenta delle imprese sociali per concentrarsi su definizioni operative; i *practitioners* sono sedotti da ricette che i ragionamenti sulle fondamenta li saltano esplicitamente a piè pari, perché elaborati in un sistema culturale che semplicemente non li contempla.

I risultati sono quelli noti: tanto il dibattito teorico, quanto le *policy* di sostegno annaspano tra anglismi poco consistenti, ricette tese a stimolare investimenti privati (che spesso non si verificano), a stimolare managerialità, a conquistare mercati improbabili, a sbarcare su "settori innovativi" che generalmente costano alle imprese sociali (o al finanziatore pubblico o privato) qualche decina di migliaia di euro senza portare a risultati consistenti.

Nel frattempo, l'impresa sociale rischia di evaporare. Se, per esemplificare con il primo filone, 1) è centrale che l'impresa sociale si lanci su "settori innovativi" come le app o la sanità, se 2) si constata che in fondo, a ben vedere, non vi sono elementi intrinseci che determinino una maggiore attitudine delle imprese sociali rispetto ad altre imprese nell'operare in tali settori, se ne conclude 3) che, semplicemente, l'impresa sociale non esiste. E che quindi è ragionevole concentrarsi su imprese che, al netto di taluni marginali ammiccamenti alla tradizione dell'impresa sociale circa la limitazione nella distribuzione degli utili, si caratterizzano per produrre un "impatto sociale positivo", definizione che nei fatti tende a coincidere con il fatto di operare in modo quantomeno economicamente sostenibile in un settore di interesse generale. Profit, non profit, imprese sociali, B. Corp o benefit che siano, frutto dell'iniziativa di un singolo giovane intraprendente o di una cooperativa sociale, poco importa. È utile l'ambulatorio, la ludoteca, la app? Benissimo, ecco un'iniziativa ad impatto sociale positivo, in fondo cosa importa chi l'ha realizzata? Anche se poi la storia è andata a finire diversamente, questa era peraltro l'impostazione sottostante le prime versioni della Riforma dell'impresa sociale, sino che, in seconda lettura, l'articolato è stato modificato in modo rilevante rispetto alle versioni precedenti, adottando il testo a tutti noto.

E a ben vedere, un ragionevole motivo per adottare questo approccio ultra pragmatico c'è: i progressi che rendono a tutti noi la vita quotidiana più facile – dall'invenzione della ruota a internet, dal dominio del fuoco alle lavatrici – non sono necessariamente stati introdotti da imprese sociali, né necessariamente saranno imprese sociali a trovare risposta ai problemi sui quali oggi ci arrovelliamo e dalla cui soluzione deriva il benessere nostro e delle future generazioni, come la ricerca di fonti energetiche meno impattanti sui cambiamenti climatici o la pulizia del mare dalla plastica. Di questo bisogna avere consapevolezza, perché ogni discorso sull'impresa sociale non deve sentire su di sé il peso di cimentarsi con l'improbabile sfida di dimostrare che solo l'impresa sociale può interpretare l'interesse generale; più modestamente, ci si può impegnare ad argomentare che in talune situazioni (non in tutte), l'impresa sociale può farlo meglio di altri e che in ciò essa dunque trova la sua specificità, appunto il tema qui affrontato.

E svilupparlo è importante perché se non arrivassimo a conclusioni convincenti, non potremmo che constatare che da un passaggio all'altro, l'idea di impresa sociale diventa più rarefatta, lasciando spazio a una dottrina che postula la convergenza tra imprese for profit (sempre più portate ad incorporare obiettivi sociali) e imprese sociali (sempre più propense a fare propria l'organizzazione manageriale delle imprese for profit). Di ciò si ritrova traccia nella – forse ancor marginale, ma comunque presente – diffusione culturale di un concetto diverso di impresa, attenta non solo all'utile ma al benessere degli stakeholder (ne scrive bene Salvatori, 2020, giustamente ascrivendo questa evidenza tra i successi politici e culturali dell'impresa sociale), mentre sono molti i soggetti che per motivi diversi dichiarano di realizzare o di avere realizzato grazie alla loro attività di impresa azioni di interesse generale: i già citati produttori di lavatrici hanno reso meno faticosa la vita delle massaie, i geni della Silicon Valley hanno reso il nostro lavoro più produttivo, la vita più divertente e le nostre comunicazioni più facili; le aziende che introducono un ulteriore "+" alle A della classe energetica di un dispositivo contribuiscono a salvaguardare la specie umana dall'autodistruzione.

È innegabile che queste attività di impresa producano esiti che beneficiano la vita quotidiana di tutti noi e a ben vedere se l'unica trincea da frapporre alla dissoluzione del concetto di impresa sociale fosse costituita dal fatto che tali soggetti, a differenza dell'impresa sociale, producono risultati utili all'interesse generale, ma senza avere come *mission* statutaria lo scopo di portare un beneficio ai cittadini, tale difesa farebbe la stessa fine della linea Maginot: aggirata senza nemmeno bisogno di sfondarla. In fondo, se l'elemento della finalità statutaria viene astratto da altri elementi e viene di per sé considerato come qualificante, a chi mai potrebbe interessare?

Per tutti questi motivi, allora forse sì, a quarant'anni e più dai saggi di Hansmann e Weisbrod che oggi ogni tesista che si occupi di Terzo settore disciplinatamente richiama, c'è proprio bisogno di riprendere un discorso che ponga al centro gli interrogativi di partenza: cosa, diversamente da quanto detto poc'anzi, può o dovrebbe essere fatto solo da imprese sociali e a che condizione ciò si verifica?

#### 2. Al di là degli elementi contingenti

Ci si impegnerà in queste riflessioni imponendoci un limite: precludersi ragionamenti fondati su elementi contingenti. Esemplificando: se un imprenditore eccellente in un determinato settore (poniamo in una certa produzione artigianale) è al contempo animato da finalità sociali (inserire al lavoro persone con disabilità) e sceglie di dare vita ad una cooperativa sociale di inserimento lavorativo che riesce poi ad ottenere risultati eccellenti, questo rappresenta senza dubbio un caso di successo. L'esperienza in questione, esibita dal mondo delle imprese sociali come un gioiello di famiglia, verrà raccontata in ogni dove per la sua capacità di proporre prodotti innovativi e di alta qualità, di venderli anche sui mercati più difficilmente raggiungibili (all'estero, a clienti privati, ai grandi marchi nella filiera del proprio settore produttivo, ecc.), di stabilire partenariati dinamici con altri soggetti, ecc.; ma il

successo di questa iniziativa non deriva dal fatto di essere impresa sociale. Deriva dal fatto che un imprenditore eccellente è, per motivi etici, religiosi o di altro tipo orientato a destinare il proprio ingegno a questo tipo di impresa.

Ciò che invece non possiamo affermare è che tale eccellenza derivi da un legame intrinseco con il fatto di essere "sociale"; o che le persone diventano imprenditori eccellenti "in quanto sociali". È più corretto dire che vi sono imprenditori di grandi competenze in un certo ambito di attività e quando uno di loro è animato da finalità sociali nascerà una di queste ottime iniziative. Tale narrazione sicuramente non è inutile (evidenzia alle imprese sociali la necessità di fondarsi su risorse eccellenti da un punto di vista imprenditoriale), ma nulla ci dice sulla domanda di partenza circa la specificità delle imprese sociali e, da un punto di vista delle strategie, rischia di essere parziale se non fuorviante, nel momento in cui (diversamente dall'esempio sopra immaginato) porta a pensare che l'essenza dell'impresa sociale di successo dipenda da una mera sommatoria di orientamenti sociali (solitamente posseduti da un gruppo dirigente preesistente) con elementi manageriali da importare dall'esterno. Certamente è imprescindibile per una impresa sociale avere dirigenti attenti e capaci; ma questo si è tradotto in ricette spesso approssimative, come l'innesto di manager estranei alla cultura di impresa sociale, retribuiti oltre misura rispetto al resto del gruppo dirigente e con esiti finali altamente problematici. L'assenza di un'idea chiara su quale sia il fondamento dell'impresa sociale porta a ritenere che il punto dirimente sia ottimizzare la qualità gestionale. La strategia spesso fallisce perché, in assenza di altre riflessioni 1) la colonizzazione di una impresa sociale da parte di un management esterno fa di essa qualcosa di assolutamente omogeneo alle altre imprese e in più 2) si verificano tensioni organizzative difficilmente gestibili.

Ma, tornando al nostro tema: non vi è nessuna buona ragione per cui gli imprenditori efficaci debbano essere "sociali" e soprattutto, laddove qualcuno lo fosse, non avrebbe di per sé un particolare vantaggio: sarebbe un ottimo imprenditore al pari di altri. E dove sta, allora, la specificità dell'impresa sociale?

#### 3. Il nodo dell'equità

Come già evidenziato in premessa, la risposta a questa domanda ha impegnato i migliori studiosi nel periodo "classico" della riflessione sull'impresa sociale, gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso; non si scrive dunque oggi su un foglio bianco, ma entro un dibattito con una tradizione solida, anche se di rado frequentato di recente. Il già citato saggio

di Bacchiega e Borzaga, pubblicato nel 2001, può a buon diritto rappresentare una chiusura ideale per il nostro Paese di quella fase di studi: riprende e ordina i diversi filoni che hanno caratterizzato il dibattito precedente - Hansmann (1986, 1987) e il vincolo alla non distribuzione per tutelare il donatore dall'asimmetria informativa; Weisbrod (1977, 1988) e il non profit come soggetto che produce beni pubblici oltre alle preferenze dell'elettore mediano; Ben-Ner (1991) e il controllo dei consumatori su beni caratterizzati da asimmetria informativa; Young (1983, 1997) e altri con le spiegazioni supply side connesse agli orientamenti degli imprenditori sociali - e, dopo averli discussi, propone alcuni sviluppi considerando le specificità istituzionali delle imprese sociali e le strutture di incentivo che le caratterizzano, in particolare in relazione all'ingaggio dei lavoratori, avvalendosi tra l'altro l'esito di alcune ricerche empiriche svolte in quegli anni (Borzaga, 2000) che avevano evidenziato i benefici di alcuni elementi – ad esempio l'equità percepita nella distribuzione del valore aggiunto tra dirigenti e altri lavoratori – peculiari delle imprese sociali.

La proposta qui formulata non ha la pretesa di sostituirsi a quelle sopra richiamate o ad altre sviluppate negli anni successivi, ma più modestamente vorrebbe contribuire al rilancio, a vent'anni di distanza, dei temi "fondamentali" esplorando sentieri di ragionamento in parte diversi e paralleli, non collidenti con le interpretazioni teoriche citate e anzi presumibilmente con esse ricomponibili, anche se tale intento esula dai fini di questo contributo.

Lo spunto è offerto da una specifica questione, in questi anni sollevata da alcuni studiosi tra cui Luca Fazzi¹ e introdotta anche nel già citato saggio di Borzaga e Bacchiega², relativa all'equità e alla giustizia sociale; una questione quindi presente, ma che non è stata raccolta a sufficienza dal dibattito scientifico e che è stata, come si vedrà nel prosieguo, da più parti ignorata nel momento in cui si è trattato di tradurre elaborare policy e strategie.

Il tema – se e come le imprese sociali operino nel senso di costruire una società con maggiore equità e giustizia sociale – è interessante di per sé e per le sue implicazioni etiche e valoriali, ma qui è posto al centro della riflessione perché si tratta di un nodo critico sul quale la maggior parte delle concezioni attuali dell'impresa sociale vanno in affanno e che ci consente quindi di intraprendere una parte propositiva circa il quesito che attraversa questo scritto.

Poniamoci la domanda diretta: come può una qualsiasi iniziativa di un'impresa sociale agire nel senso di includere nel godimento di un bene o servizio di interesse generale cittadini che generalmente ne sono esclusi? Cittadini, in altre parole, che non hanno le risorse – né proprie, né trasferite diret-

1 Tra i suoi molti contributi che incrociano il tema, Luca Fazzi, Terzo settore e nuovo welfare in Italia, Franco Angeli, 2013; Luca Fazzi, Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore, Franco Angeli, 2015 e il recente Luca Fazzi, Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo settore, Franco Angeli, 2019. Nell'ultimo dei libri qui citati l'autore evidenzia come elemento problematico della cultura dell'impresa sociale sia avere sviluppato una cultura dell'innovazione che spesso perde di vista il tema della giustizia

sociale: la "subordinazione culturale del mondo della solidarietà e della giustizia a quello del denaro e del potere economico" e "l'incontro con le nuove ideologie di mercato avviene ... in un contesto storico e valoriale per certi versi molto fragile dove i valori dell'inclusione e della giustizia sociale come obiettivi prioritari dell'agire organizzativo rischiano di essere messi nella pratica in seria discussione...".

2 Gli autori evidenziano (pag. 223-226) come possa verificarsi una "difficoltà a raggiungere l'equilibrio tra domanda ed offerta privata

for-profit di servizi di utilità sociale" e che ciò vada spiegato con la "impossibilità per molti consumatori ... di acquistare questi servizi all'eventuale prezzo di mercato"; a fronte di ciò viene sottolineata la "... possibilità che le organizzazioni non profit possano sorgere con l'obiettivo di modificare la distribuzione di reddito tutte le volte che quella esistente non è ritenuta, da un gruppo sufficiente di agenti, conforme alla loro funzione di preferenza sociale."

tamente o indirettamente a loro vantaggio da una pubblica amministrazione o da un soggetto filantropico – per poterne godere? Come è possibile che un ambulatorio medico, un servizio per l'infanzia e le famiglie, un intervento per favorire il mantenimento a domicilio degli anziani, ecc. di un'impresa sociale possa offrire prestazioni a chi non è in condizioni di acquistarle a prezzo di mercato? Come può un'impresa sociale portare azioni a valenza sociale (es. aggregative, di riqualificazione, ecc.) in un territorio deprivato in cui nessun soggetto for profit troverebbe sostenibile operare?

Qui il ragionamento di mercato si inceppa, entra in corto circuito. Non si tratta di disquisire sulla praticabilità dei meccanismi di mercato in settori con alta asimmetria informativa, tema caro ai primi teorici del non profit: si tratta di prendere atto che il mercato certe azioni non può considerare nemmeno la possibilità di intraprenderle. Si può innovare, ottimizzare, tagliare i costi... ma non c'è nulla da fare, curva della domanda e dell'offerta provano ad avvicinarsi, ma per quanti sforzi si facciano si ostinano a non incontrarsi. Un nido per genitori a basso reddito, l'assistenza ad anziani non coperti da servizi pubblici, l'apertura di un locale in un luogo degradato, il recupero per finalità sociali di un immobile in disuso da anni: si può essere efficienti e dinamici quanto si vuole, ma spesso i conti per un soggetto che si alimenta di sole risorse di mercato in questi casi non tornano e non possono tornare.

L'eccellente imprenditore sociale e l'eccellente imprenditore for profit operante nello stesso ambito, sino ad ora erano sullo stesso piano: entrambi dinamici, entrambi attenti a spazi di mercato inesplorati, a segmentare un'offerta su nicchie originali (es. i servizi low cost); entrambi con il vincolo della sostenibilità, che consente – a parità di competenze, di capitali di partenza, ecc. – di arrivare sino ad un certo punto, lo stesso. Entrambi hanno attuato le stesse azioni di innovazione tecnologica che li portano ad operare in condizioni ottimali rispetto allo stato di conoscenze attuali e dunque a poter offrire i costi più competitivi. Entrambi hanno una parimenti invidiabile organizzazione. Entrambi possono attuare (sino ad un certo punto) azioni distributive, realizzare margini in una certa prestazione per offrire gratuità alle persone indigenti (l'impresa sociale per mission, l'imprenditore for profit per immagine). Ma, al di là di tale soglia, il banco salta.

Entro logiche di impresa ordinaria, una certa azione ispirata al principio di equità non è realizzabile. Per l'impresa sociale lo è?

Il punto di interesse di questo discorso non è solo politico o valoriale, è che – come i *deja vous* in Matrix – segna un *bug* del sistema, il primo punto in cui l'imprenditore sociale si trova di fronte la cultura trionfante di impresa costretta ad allargare le braccia sconfitta. Questo è impossibile, dice l'impresa, qui il mercato non ci arriva.

E l'impresa sociale, come si pone di fronte alla questione? Anch'essa è interrogata da quello che potremmo definire il "dilemma dell'equità", la tensione tra una mission che la slancia verso il tentativo di andare oltre il limite del mercato e la consapevolezza di essere "impresa tra le imprese", sottoposta a vincoli che rendono difficile oltrepassarlo. Cosa fa di questo dilemma? Se ne smarca, collocando le responsabilità

delle scelte allocative al soggetto pubblico e scegliendo per sé il ruolo di gestore professionale delle azioni da questo finanziate? È portata ad assumere scelte sconsiderate, ad autoaffondarsi accorgendosi troppo tardi, secondo l'efficace espressione di un amico cooperatore, di "avere il cuore più grande del portafoglio"? O accetta la sfida di confrontarsi anch'essa in prima linea con la questione dell'equità; e, in questo secondo caso, ha gli strumenti adeguati a farlo?

# 4. "You can't get something from nothing"

La risposta, ridotta alla sua componente essenziale è: l'impresa sociale può farlo se e nella misura in cui disponga di risorse di cui le altre imprese non dispongono e in cui abbia sviluppato una specifica capacità nell'integrarle entro un'azione imprenditoriale.

Ci siamo preclusi le risposte ideologiche ("visto che siamo sociali, ci organizziamo meglio di altri e quindi ci riusciamo"), ci siamo preclusi le risposte basate su narrative contingenti ("la tal cooperativa, dove c'è un imprenditore sociale eccellente, ci riesce").

Ipotizziamo un'impresa sociale altrettanto ben diretta, ben organizzata, tecnologizzata, ecc. rispetto ad una pari impresa di mercato. Se riesce a operare un'azione di equità sconosciuta al mercato è perché introduce nel processo produttivo (in senso lato) risorse inaccessibili al mercato. Riesce ad intercettarle o ad attivarle essa stessa e ad integrarle efficacemente.

"You can't get something from nothing" dicono gli anglofoni, mutuando spesso dalla termodinamica ad altri ambiti un assunto peraltro abbastanza intuitivo e che qui ci porta ad affermare molto semplicemente una cosa: per affrontare la questione dell'equità in termini inconciliabili con il mercato, bisogna disporre (e saper disporre) di risorse extra mercato; o meglio, contestualizzando sulle imprese sociali: bisogna essere in grado di integrare in un'azione imprenditoriale risorse di mercato e risorse extra mercato, essendo le seconde quelle che – ponendo una pari efficienza della macchina produttiva – costituiscono il differenziale in grado di infrangere i limiti che il mercato non riesce a superare.

Quali sono queste le risorse extra mercato?

L'esperienza delle imprese sociali ci mette di fronte ad una invidiabile varietà di risposte. La presenza di soci volontari, che apportano energie aggiuntive sconosciute alle imprese ordinarie; la disponibilità dei dirigenti e dei lavoratori a mettere a disposizione dell'impresa un effort extra in ragione della condivisione dello scopo sociale; la disponibilità degli azionisti a conferire all'impresa il risultato di esercizio in misura superiore rispetto ad altre imprese, rinunciando alla propria soddisfazione economica; l'apprezzamento del valore sociale incorporato nel prodotto che orienta le scelte di acquisto con logiche non solo di mercato; disponibilità di donatori, istituzioni filantropiche e soggetti economici a sostenere l'impresa con liberalità in denaro, immobili, attrezzature; la disponibilità di professionisti a offrire gratuitamente

le proprie competenze; disponibilità da parte di soci e di altri investitori a conferire capitali; disponibilità diffuse alla collaborazione e alla partecipazione entro il contesto comunitario in cui l'impresa sociale opera; ecc..

Si potrebbe forse a buon diritto dire che l'impresa è "sociale", fa qualcosa che se operasse secondo la logica del mercato non sarebbe possibile, proprio perché è in grado di attirare e integrare nel proprio ciclo produttivo queste risorse.

Sarebbe limitativo inquadrare questo discorso solo in modo "meccanico", ipotizzando che grazie a tali risorse l'impresa sociale offra ad un costo inferiore a quello del mercato i medesimi servizi che il mercato offre ai soggetti paganti (o per i quali il pubblico paga), così che ne possano fruire anche le persone a basso reddito o in posizione spazialmente o socialmente troppo distante dai segmenti di mercato remunerativi; talvolta può accadere (e anche questo è un modo per generare equità), ma solitamente la specificità delle imprese sociali porta a ripensare, grazie a tali risorse aggiuntive, le logiche del servizio proponendo soluzioni differenti e innovative, inaccessibili ad altri attori. Esemplificando: se ci si pone la questione di come favorire la permanenza di persone anziane a domicilio, evitando così istituzionalizzazioni improprie, la risposta di mercato rimanda a prestazioni professionali di assistenza domiciliare, rispetto alle quali, come è noto, non vi sono risorse sufficienti se non per una quota molto limitata di potenziali beneficiari, con il risultato che tutti conosciamo: chi ha soldi per pagare costosi servizi aggiuntivi, una famiglia che può dedicare ingenti quantità di tempo e risorse o ha un sostegno pubblico può rimanere a domicilio assistito in modo dignitoso, gli altri no.

Le risposte più virtuose delle imprese sociali per superare tale forma di discriminazione non consistono solo nell'offrire più ore di assistenza domiciliare accollandosi (in tutto o in parte) il costo a favore delle famiglie povere, grazie ad esempio al poter disporre di risorse aggiuntive sotto forma di donazioni; ma di pensare a modalità di servizio originali dove, ad esempio, le prestazioni domiciliari, rese su base professionale, sono integrate in un insieme di azioni (di prossimità e vicinato, volontariato per i servizi leggeri, cohousing, portierato sociale, ecc.) realizzate sotto logiche diverse e solo parzialmente frutto di scambi di mercato, così che il complesso di questi interventi porti al risultato desiderato del mantenimento dell'anziano più a lungo presso il proprio domicilio.

Questo esempio mette bene in luce il duplice aspetto qui considerato, il fatto cioè che non basti "disporre" di risorse extra mercato (questione che ha a che fare con aspetti reputazionali, di radicamento comunitario, ecc.), ma anche che sia necessario saperle integrare al meglio, tema connesso a doti imprenditoriali peculiari e non coincidenti con la capacità di inserire nella produzione le sole risorse di mercato (manodopera, forniture, ecc.). In realtà, a ben vedere, i due aspetti sono comunque tra loro interconnessi, perché si può ragionevolmente ritenere che il primo – la disponibilità a conferire all'impresa sociale risorse extra mercato – non sia indipendente dal secondo – la capacità dell'impresa sociale di utilizzarle. In altre parole, laddove uno *stakeholder* constati che il tempo volontariamente messo a disposizione, la donazione, la collaborazione dell'associazione di cui fa parte, la sua consulenza professionale pro bono, ecc. diventano elementi qualificanti di un prodotto sociale altrimenti irraggiungibile - insomma rappresentano una forzatura in senso positivo del dilemma dell'equità – sarà incentivato a farlo e a diffondere una reputazione che porti altri a farlo; nella misura in cui vedrà la sua disponibilità dispersa nell'inutilità, smetterà di offrirla, ricacciandola nella latenza o veicolandola altrove. Anzi, quanto detto ci fa comprendere l'esistenza di un legame forte tra le due dimensioni, la disponibilità extra mercato e il suo utilizzo: la prima non è solo variabile indipendente (connessa, ad esempio, a orientamenti valoriali, religiosi o di altro tipo diffusi nella popolazione), ma è, almeno in parte, una variabile dipendente, se si considera che un orientamento prosociale può concretizzarsi in disponibilità effettiva di risorsa sociale extra mercato, o rimanere latente. Il passaggio dal condizionale ("sarei anche disposto ad agire...") all'indicativo ("agisco") si verifica nella misura in cui vi è aspettativa di concreta utilità del proprio impegno (Marocchi, 1997). In questo senso, quelle che qui abbiamo accomunato sotto il nome di "risorse extra mercato" (giacché si vuole sottolineare come, da un punto di vista economico, costituiscano un fattore di produzione specifico che determina il differenziale a vantaggio delle imprese sociali rispetto alle altre imprese) sono inquadrabili, per dirla con Polanyi (1974), come elementi inseriti in una logica di reciprocità, dove l'aspettativa principale di "restituzione" è rappresentata da un insieme di elementi immateriali come la constatazione del buon utilizzo e dell'utilità della disponibilità offerta, oltre che ad aspetti quali il poter estrinsecare la propria creatività, di veder valorizzate e apprezzate le proprie capacità, di essere inseriti in sistemi di relazione gratificanti, ecc.

#### 5. Frutti avvelenati?

Ma in questo discorso, non bisogna nasconderselo, accanto alla ricetta per poter proporre alla comunità quello che il mercato non contempla, vi è più di un frutto avvelenato.

Il primo è connesso alla sgradevole sensazione, da parte di molte imprese sociali, che discorsi come questi le rigettino in un passato pre imprenditoriale, che facciano venire meno la tensione all'efficacia di impresa con tanta fatica conquistata; ovviamente questa perplessità è fondata, nella misura in cui le risorse extra mercato non servano a conquistare nuovi spazi di equità, ma a compensare inefficienze. Se l'evocazione di risorse extra mercato – la disponibilità dei genitori di collaborare alle attività che la cooperativa attua per i propri figli disabili, la disponibilità di acquirenti fidelizzati ad acquistare quanto in tali contesti si produce - ha come esito la vendita semi forzata di manufatti di scarso pregio o il galleggiamento di imprese mal organizzate, mal attrezzate e poco dinamiche, non si sta costruendo molto. Le risorse extra mercato debbono consentire di superare i limiti del mercato, non di bilanciare le inefficienze e le inadeguatezze. Ma molto spesso gli stessi imprenditori sociali, non cogliendo questa sottile ma decisiva differenza, fanno della capacità di condurre la propria impresa in assenza di risorse extra mercato un punto di orgoglio, l'attestazione di essere effettivamente riusciti a conseguire l'eccellenza di impresa, di non avere nulla da invidiare ad altri imprenditori; e così facendo quasi senza avvedersene si riducono ad offrire un prodotto non dissimile a quello realizzabile dal mercato. Non colgono come invece l'integrazione efficace delle risorse di mercato sia un processo delicato e

complesso, che include elementi tecnici, organizzativi, valoriali che debbono essere ben assortiti e coordinati; che implica capacità di relazione e dialogo con il territorio, leadership culturale, capacità comunicativa, stili organizzativi non standard. Bisogna essere imprenditori eccellenti, per saper trasformare le disponibilità extra mercato in equità sociale; chi non è eccellente in questa capacità con ogni probabilità non intercetterà queste risorse, e, nel caso se le trovasse nei pressi, non saprebbe cosa farne: chiederebbe al volontario di rispondere al telefono o di fare fotocopie, quasi considerandolo un peso o utilizzerebbe la donazione occasionalmente ricevuta per chiudere un buco di mala gestione dell'anno precedente.

Il secondo punto è forse ancor più delicato. Soprattutto alcune delle risorse elencate attirano su di sé sospetti imbarazzanti. L'operatore che sta lavorando un numero indefinibile di ore senza chiedere retribuzione aggiuntiva è un consapevole altruista, un imprenditore sociale partecipe che sta investendo sulla costruzione di un progetto comune, un dipendente che cerca suo malgrado di salvare il proprio posto di lavoro pericolante, o un lavoratore sfruttato, obbligato a farlo se non per minaccia perché "qui tutti devono fare così"? È evidente che la risposta a questa domanda non è affatto neutra nella valutazione dell'operato di un'impresa sociale, con la complicazione che spesso discernere tra le diverse situazioni non è semplice: non vi sarebbe da stupirsi se nella stessa impresa sociale, in un medesimo ambiente di lavoro, vi fossero persone che stanno facendo la stessa cosa vivendola in ciascuno di questi quattro modi diversi.

Va comunque considerato che non tutte le risorse prima elencate hanno la stessa valenza, anche se tutte possono essere in qualche modo parte di un orientamento complessivo a superare le limitazioni di un approccio di mercato. Un'impresa sociale che abbia come unica risorsa extra mercato il superiore effort dei propri lavoratori, soprattutto se ciò non si configura come situazione iniziale per dar vita ad un nuovo progetto, ma come condizioni strutturale, è sicuramente più esposta a situazioni ambigue come quelle sopra richiamate rispetto ad una che può contare su un ampio e diffuso sostegno comunitario.

Pur senza concludere che alcune tra le risorse extra mercato siano intrinsecamente migliori di altre, è quindi bene non trascurare di interrogarsi, quando si studia un caso concreto, sulla effettiva valenza dei diversi fenomeni, nella consapevolezza che taluni costituiscono il cuore della virtuosa specificità delle imprese sociali, altri no. Ma tali legittime prudenze non debbono essere motivo del disconoscimento di quanto le risorse extra mercato – generalmente, un ampio mix delle stesse – siano e possano essere la effettiva leva che differenzia le imprese sociali dalle altre imprese e che consente loro di realizzare un prodotto sociale altrimenti inarrivabile.

# —— 6. Indicazioni per le strategie di impresa e per le policy

E di qui qualche indicazione per le strategie di impresa e per le *policy*. Che, alla luce di quanto affermato, vanno radicalmente riviste, tanto in termini di indirizzi e orientamenti dei

protagonisti dell'imprenditorialità sociale, quanto rispetto alle politiche pubbliche.

Nell'ultimo decennio, infatti, hanno decisamente prevalso misure strutturate intorno all'obiettivo di rendere le imprese sociali tanto innovative, efficienti, manageriali come lo sono le imprese for profit, eventualmente promuovendo dei punti di contatto tra i due mondi. Le imprese sociali debbono diventare appetibili per gli investitori, ibridarsi con il profit, acquisirne i dirigenti: tutto a partire dal presupposto che il punto dolente delle imprese sociali, il nodo da affrontare e risolvere, sia appunto un gap di efficienza, produttività e innovatività rispetto alle imprese for profit.

L'ipotesi dell'esistenza di questo gap si basa su alcune congetture non di per sé irragionevoli: si potrebbe presupporre che chi giunge alla determinazione di dar vita ad una impresa sulla base di un'istanza sociale e valoriale sia originariamente poco incline a concentrarsi su aspetti manageriali, creando così organizzazioni in cui si profonde buona volontà, ma scarsamente efficienti, poco avvezze all'investimento, poco capaci di misurarsi con il mercato.

Il fatto è che, in primo luogo, tali ipotesi non appaiono corroborate da dati; anzi, le evidenze esistenti segnalano tendenze opposte. Certamente una maggiore qualità di impresa è un bene, ma l'idea che l'impresa sociale sia fragile, sottocapitalizzata, conservativa, inefficiente non trova riscontri empirici (Borzaga, 2018). Esistono imprese sociali eccellenti e fragili così come avviene tra le imprese for profit, anzi, semmai i dati sulla resilienza alla crisi – quantomeno, si intende, quella del 2008-2014; su quella attuale, si vedrà – sembrano documentare performance migliori delle imprese sociali rispetto al resto del sistema economico. E la maggior parte dei limiti che sono attribuiti alle imprese sociali non sono diversi da quelli delle piccole e medie imprese. Ovviamente può essere auspicabile migliorare ulteriormente gli aspetti gestionali; ma è invece – e questo è il secondo punto – assai pericoloso l'assunto che ciò debba essere fatto assomigliando quanto più possibile alle imprese for profit, assunte come benchmark di innovazione e dinamicità; l'impresa sociale che ne scaturisce, fascinata da ibridazioni, finanza e managerialità, appare poco concentrata sullo sviluppare la capacità di suscitare e integrare nel suo ciclo produttivo le risorse extra mercato. E alla fine incontra serie difficoltà a dare risposte non retoriche, ma economicamente fondate sugli effettivi elementi che la distinguono dall'impresa for profit e quindi alla necessità di creare equità oltre a quanto il mercato riesce a fare.

Al contrario, intercettare risorse extra mercato, contribuire a suscitarle laddove siano assenti o latenti e, una volta che ci sono, sapere cosa farsene, sono elementi per nulla scontati che richiedono orientamenti culturali, scelte organizzative, profili dirigenziali ben definiti; e che implicano una costante manutenzione affinché ciò sia protratto e ripetuto nel tempo, giacché le disponibilità extra mercato vanno conquistate e riconquistate giorno per giorno. Insomma, sono orientamenti che richiederebbero policy specifiche e strategie consapevoli tanto entro l'impresa sociale, quanto a livello di programmi di sostegno di enti pubblici e soggetti filantropici.

La prima direzione in cui lavorare è pertanto l'investimento in un rapporto non occasionale con il proprio contesto di

riferimento, sia esso territoriale (come avviene nella maggior parte dei casi) o elettivo (una comunità extraterritoriale composta da soggetti che condividono un determinato problema o aspirazione). Tale contesto di riferimento è un vero e proprio terreno di investimento, con cui l'impresa sociale attua interazioni significative secondo meccanismi prevalenti di reciprocità prima ancora che di mercato.

Per riuscire in tale intento, non solo per evitare sudditanze culturali verso il for profit, ma anche per motivi sostanziali, l'impresa sociale deve allontanarsi con decisione – anche nelle proprie scelte terminologiche – da un sistema di pensiero che inquadra il contesto di riferimento come "target", "mercato" e simili o che considera "marketing" l'interloquire con le persone del proprio territorio per coinvolgerle nella propria azione³; tale frasario è accolto dalle imprese sociali come segno della capacità di confrontarsi con premesse neutrali e in modo a-valutativo, ma introduce un virus insidioso, che dalle parole quasi inconsapevolmente passa al modo di pensare e di agire.

Il contesto di riferimento territoriale o elettivo è invece il luogo da cui l'impresa sociale trae valori, orientamenti, persone, risorse: tutti elementi che integra imprenditorialmente e trasforma in prodotti utili per il contesto stesso, entro un rapporto di interlocuzione e negoziazione continua; l'impresa sociale è espressione imprenditoriale di quel contesto di riferimento e individua il primo investimento proprio nel coltivare la specialità di quel rapporto. Per fare un esempio, non "raccoglie rifiuti", ma lavora insieme alla propria comunità per migliorare l'ambiente in cui vive; e in questo senso può essere altrettanto utile l'investimento in un nuovo automezzo per la raccolta o nella promozione di un ciclo di incontri sul tema della raccolta differenziata con i cittadini; e quindi, a ben vedere, può essere altrettanto utile – sempre, si intende, anche da un punto di vista imprenditoriale e del ritorno anche in termini di sostenibilità economica - dedicarsi a mettere a punto strumenti finanziari o aprire la propria sede alle associazioni del territorio perché vi si rechino per le proprie assemblee. Insomma, il modo di inquadrare l'azione imprenditoriale va ripensato per essere inserito in un quadro di dialogo e interscambio con i propri stakeholder che abbia una grammatica diversa da quella propria delle imprese for profit.

Quanti programmi di sostegno all'impresa sociale, negli ultimi dieci anni, si sono arrovellati sul promuovere l'adozione di strumenti finanziari (peraltro piuttosto improbabili), e quanti invece riconoscono come decisivo (e quindi degno di cofinanziamento) un progetto, per riprendere l'esempio precedente, teso a fare della propria sede un centro di incontro frequentato dagli abitanti del quartiere? Quanti soldi sono stati spesi dalle imprese sociali e dai loro sostenitori per contorti progetti di social innovation o per app di incontro domanda-offerta mai divenute operative, anziché in iniziative di coinvolgimento attivo nelle attività di impresa dei cittadini del territorio?

E, va detto, le imprese sociali stesse, quando si dedicano ad attività di relazione con il proprio territorio, spesso ne hanno

una visione limitata: ne riconoscono valenze positive laddove si tratti di progettare interventi a servizio dei cittadini (interventi nei quali, immancabilmente, bisogna "coinvolgere il territorio"), ma non ne intravvedono il carattere fondamentale nei propri meccanismi di sostenibilità di impresa. Regalare la propria sede a cittadini e associazioni per le feste di quartiere non è solo un'azione generosa, ma è parte integrante di una relazione peculiare – inaccessibile alle imprese for profit – di continuo interscambio, che fa affluire all'impresa sociale disponibilità e risorse; risorse che poi bisogna inserire in modo strutturale nella propria operatività di impresa, affinché contribuiscano ad affrontare in modo dirompente il dilemma dell'equità.

Un cittadino che si offra di "dare una mano", una associazione che si dichiari disponibile a collaborare, una parrocchia che ceda volentieri i propri spazi, rischiano infatti di essere, nell'impresa sociale sedotta dal verbo della managerialità, difficilmente inquadrabili nell'organizzazione delle attività. Sono problemi da gestire e non risorse, non si sa cosa farsene, in altre parole. È necessario un cambio di mentalità specifico, un ripensamento organizzativo consapevole, per intravvedere in ciò delle opportunità operative, in taluni casi dirette, in taluni casi laterali rispetto all'attività a quel momento svolta, ma parte comunque dell'interscambio che caratterizza le imprese sociali, al fine di forzare in senso inclusivo i limiti che la sostenibilità impone alla ricerca di equità. E la capacità di integrare gli interscambi nella propria azione genera a sua volta ulteriori disponibilità, in un circolo virtuoso che si autoalimenta.

#### — Conclusioni

Il discorso si è articolato a partire da una riflessione sulle teorie prevalenti, evidenziando come taluni spunti in esse presenti necessitino di essere sviluppati ulteriormente laddove si voglia essere in grado di rispondere alla domanda, solo apparentemente semplice, dalla quale si è partiti, relativa a motivi per cui l'impresa sociale dovrebbe essere in grado di realizzare meglio di altri soggetti azioni di interesse generale.

L'esito di tale percorso non ha portato a contrapporsi a tali teorie, ma a cercare di completarle, ponendosi ad esse in modo complementare. Con riferimento alle teorie che individuano la non distribuzione degli utili come fattore dirimente, è effettivamente ragionevole pensare che uno stakeholder sia disponibile ad apportare risorse extra mercato solo laddove ciò non si risolva in un'appropriazione di profitto da parte di azionisti, ma nell'effettivo perseguimento della finalità sociale che lo muove. Rispetto alle teorie fondate sulla partecipazione degli stakeholder, si può senz'altro convenire sul fatto che una governance che coinvolga gli stakeholder nelle basi sociali e degli organi direzionali favorisca un loro impegno diretto nell'apportare risorse e nel gestirle in funzione di un obiettivo di equità, giacché così possono contribuire a indirizzarne e controllarne l'utilizzo. Ma dobbiamo al tempo stesso essere consapevoli che gli elementi che, secondo le teorie prevalenti, caratterizzano le imprese sociali si pongono

di una strumentazione culturale e di modelli comunicativi acriticamente importata dal for profit.

<sup>3</sup> Per fare un esempio (in negativo), si può constatare, da una rapida ricerca sul web come in alcuni ambiti, come quello della raccolta fondi, sia culturalmente diffusissimo l'utilizzo

come condizioni necessarie ma non sufficienti alla 1) messa a disposizione e 2) alla adeguata integrazione nel processo di produzione delle risorse extra mercato decisive per creare un differenziale con le imprese for profit. Sono cioè necessari, si è argomentato in queste pagine, ulteriori passaggi affinché un potenziale apporto extra mercato diventi effettivo e affinché i contesti ove esso è reso disponibile siano in grado di tradurlo al meglio in reale azione di interesse generale, capace di raggiungere anche destinatari altrimenti esclusi.

E allora, come evidenziato nella seconda parte di questo scritto, forse è proprio sull'aspetto delle ricadute di *policy* e sulle strategie di impresa che è opportuno concentrarsi.

Perché se quanto qui detto è vero, una parte consistente dei modelli di business, delle strategie di impresa comunemente predicati e delle politiche adottate nell'ultimo decennio, sono da ripensare profondamene, così come lo è il pensiero che ha orientato la cultura prevalente sia tra gli osservatori, che tra gli stessi imprenditori sociali, dove in questi anni ricorre il rischio di un'accettazione acritica e isomorfica dei modelli di impresa diffusi nel for profit e una perdita del significato peculiare dell'imprenditorialità sociale e con esso

dei vantaggi competitivi che esso potrebbe portare con sé. Il tema dell'equità è stato via via assorbito – tra chi parla e scrive, anche se non per fortuna nelle prassi operative di moltissime imprese sociali – da altre priorità, rimandato alle scelte allocative del soggetto pubblico o a quanto il mercato consenta. L'imprenditore sociale riluttante, che, pur non riuscendo a formalizzare un pensiero compiuto, intuisce sulla base del suo operato quotidiano di avere "qualcosa di diverso" dalle altre imprese, è richiamato all'ordine, convinto ad abbracciare managerialità, appetibilità per la finanza, tecnologie, mentre la capacità di suscitare e organizzare in modo imprenditoriale risorse extra mercato, l'elemento che fa la differenza, è utilizzato per lo più come contorno di colore alla narrazione mediatica, senza però metterne a fuoco la pregnanza decisiva nel caratterizzare l'azione di impresa e la sostenibilità.

Di qui l'urgenza di rimettere questo discorso al centro della riflessione e di sviluppare politiche e strategie coerenti.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.01

#### **Bibliografia**

Bacchiega A., Borzaga C. (2001), "L'impresa sociale come struttura di incentivo: un'analisi economica", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), L'impresa sociale in prospettiva europea, Edizioni 31, Trento (prima edizione in lingua originale: The Emergence of Social Enterprise, Routledge, London, 2001).

Borzaga C. (a cura di) (1995), *L'impresa sociale una chance per l'Europa*, Atti della Prima conferenza europea della cooperazione sociale.

Borzaga C. (a cura di) (2000), Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata tra modelli di gestione, Fivol, Roma.

Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Edizioni 31, Trento (prima edizione in lingua originale: *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London, 2001).

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

Ben-Ner A. (1986), Van Hoomissen T. (1991), "Non-profit Organisations in the Mixed Economy", *Annals of Public and Co-opperative Economics*, 62(4), pp. 519-550.

Defourny J. (2001), "Dal Terzo settore all'impresa sociale", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), L'impresa sociale in prospettiva europea, Edizioni 31, Trento (prima edizione in lingua originale: The Emergence of Social Enterprise, Routledge, London, 2001).

EMES European Research Network (1999), The Emergence of Social Enterprises In Europe. A Short Overview, EMES, Brussels.

Fazzi L. (2013), Terzo settore e nuovo welfare in Italia, Franco Angeli, Milano.

Fazzi L. (2015), Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore, Franco Angeli, Milano.

Fazzi L. (2019), Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo settore, Franco Angeli, Milano.

Hansmann H. (1986), "The role of Nonprofit Enterprise", in Rose-Ackermann S. (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, Oxford.

Hansmann H. (1987), "Economic Theory of Nonprofit Organizations", in Powell W.W. (ed.), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, New Haven and London.

Marocchi G. (1997), "L'impresa sociale. Una istituzione per l'integrazione delle virtù deboli", in Gui B. (a cura di), *Il Terzo settore tra economicità e valori*, Gregoriana Libreria Editrice, Roma.

Polanyi K. (1974), *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino (prima pubblicazione 1944).

Salvatori G. (2020), "La dimensione politica dell'impresa sociale", *Impresa Sociale*, n. 1/2020, pp. 25-33.

Santos F. (2009), "A Positive Theory of Social Entrepreunership", Working paper INSEAD.

Venturi P., Zandonai F. (2014), Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal Gruppo cooperativo CGM, Il Mulino, Bologna.

Weisbrod B. (1977), The Voluntary Nonprofit Sector, Lexinton Books, Healt.

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

Young D. (1983), If Not for Profit, for What?, Lexington Books, Lexington.

Young D. (1986), "Enterpreunership and the Behavior of Nonprofit Organizations: Elements of a Theory", in Rose-Ackermann S. (ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, Oxford.

### Il mercato nel welfare, i suoi danni e le alternative

#### Andrea Bernardoni

Legacoop Umbria – Legacoopsociali

#### Introduzione

Sanità, imprese pronte al nuovo modello USA. Questo era il titolo di apertura, in prima pagina, de Il Sole 24 Ore nell'edizione cartacea del 1 febbraio 2018. A commento del titolo il quotidiano di Confindustria spiegava ai lettori che l'industria italiana della salute guardava con attenzione all'accordo sul welfare aziendale annunciato pochi giorni prima da Jp Morgan, Amazon e Buffet che avevano deciso di costituire una società indipendente non-profit per ridurre gli oneri assistenziali a carico dei dipendenti e migliorare i servizi di welfare (Valsania, 2018). Anche in Italia, spiegava il quotidiano, per assicurare l'universalità delle cure sarebbe stato utile un patto tra imprese e lavoratori perché era già alta la percentuale di cittadini senza polizze sanitarie che rinunciavano a curarsi. Proseguendo la lettura, a pagina 3, nel taglio alto si trovavano due titoli esplicativi che permettono di cogliere in pieno il messaggio che il giornale voleva lanciare. Il primo titolo recitava: Risorse pubbliche stabili da 10 anni. Lo Stato finanzia con 114 miliardi il sistema nazionale ma la domanda di cure aumenta. Ad integrazione del primo titolo il secondo aggiungeva: Ruolo crescente dei privati. Le principali compagnie di assicurazioni studiano partnership con il pubblico. Continuando la lettura, nel taglio basso della stessa pagina, il lettore scopriva che "la capacità assistenziale dello Stato si è fortemente contratta passando in dieci anni dal 92% al 77% ed è esplosa la spesa out of the pocket", cioè la spesa privata delle famiglie.

La lettura di questo articolo de Il Sole 24 Ore ci permette di capire, in pochi minuti, cosa era accaduto negli ultimi dieci anni nel welfare italiano e di cogliere l'interesse di alcuni grandi player per il mercato del welfare. Dopo poco più di due anni però la pandemia da Covid-19, che nei primi mesi del 2020 ha interessato il pianeta, ha capovolto il punto di vista dei media. Esemplare è il titolo dell'articolo scritto da Kaube e Muller-Jung per il Frankfurter Allgemaine Zeitung: Il paziente non è un cliente. In cui i due giornalisti tedeschi denunciano i limiti ed i fallimenti dei modelli di mercato in ambito sanitario perché "la distribuzione di alcuni beni e servizi, come ad esempio le cure sanitarie e l'accesso ai farmaci ed ai vaccini durante un'epidemia, non può seguire la logica della massimizzazione del profitto ma deve essere garantita a tutti", anche alle persone più indigenti.

Il welfare sociale e sanitario è un settore in forte espansione, con una domanda di servizi in crescita ed un ruolo del pubblico che, negli ultimi due decenni e in particolare dalla crisi del 2008, si è fortemente ridimensionato. Che cosa ha prodotto e produrrà la progressiva apertura al mercato di settori sempre più ampi del welfare? L'ingresso in aumento dei privati for profit è davvero in grado di accrescere l'efficienza complessiva del sistema? Il maggiore ruolo delle assicurazioni è in grado di compensare efficacemente il sotto-finanziamento pubblico di alcuni servizi? Le imprese sociali, come

si stanno collocando o possono collocarsi in questo nuovo scenario? Infine, la pandemia da Covid-19 provocherà una radicale inversione di rotta, oppure nei prossimi anni saranno confermate le tendenze alla mercatizzazione del welfare in atto?

In questo articolo si cercherà di rispondere a questi interrogativi. Nel primo paragrafo sarà effettuata un'analisi sintetica delle recenti evoluzioni del welfare, nel secondo paragrafo saranno lette criticamente le tesi che associano la maggiore apertura al mercato ad una maggiore efficienza del welfare e nel terzo paragrafo saranno proposte alcune indicazioni di policy che intendono definire nuove traiettorie di sviluppo del welfare "oltre il mercato", senza però tornare ai modelli pubblico-centrici del Novecento.

#### — Il welfare dopo la crisi

Nell'ultimo decennio le conseguenze indotte dalla crisi economica sono state particolarmente intense e hanno condotto ad uno scenario contraddistinto da un duplice ordine di tensioni: da un lato la contrazione delle risorse pubbliche per le politiche di welfare e dall'altro l'intensificarsi della domanda di servizi causata dalle profonde trasformazioni demografiche, economiche e sociali che hanno interessato il Paese.

In questi anni le tensioni sulla finanza pubblica hanno determinano anche in Italia una profonda riorganizzazione dei sistemi di welfare nazionale e locali. Questo riassetto è avvenuto, sostanzialmente, attraverso: a) una generale contrazione dei trasferimenti destinati agli enti locali per i servizi sociali, in particolar modo Regioni e Comuni; b) il contenimento del Fondo Sanitario Nazionale che, se da un lato ha permesso di controllare la spesa sanitaria pubblica, dall'altro ha provocato un importante incremento della spesa sanitaria privata e un silenzioso abbandono da parte di fasce sempre più importanti della popolazione delle cure mediche, in particolar modo quelle legate alla prevenzione.

Per comprendere la dimensione del grande arretramento del welfare pubblico avvenuto in Italia può essere utile analizzare i dati relativi alla spesa sociale e sanitaria negli anni successivi alla crisi del 2008. Per quanto riguarda la spesa sociale, i fondi nazionali per le politiche sociali che nel 2009 erano complessivamente pari a 2,234 miliardi di euro nel 2012 sono stati praticamente azzerati e portati a soli 115 milioni di euro (Conferenza delle Regioni, 2015). Questa significativa riduzione è stata solo in parte compensata dalle risorse apportate dagli enti locali. A prova di questa tendenza la spesa sociale dei comuni che, ad esempio, nel 2010 era stata di 7,127 miliardi di euro (un valore pari allo 0,46% del Pil nazionale) nel 2015, dopo alcuni anni di incremento, era ancora inferire ai valori del 2010 (6,932 miliardi di euro, corrispondenti allo

0,42% del Pil nazionale). Per quanto riguarda il sistema sanitario i dati presentati nel rapporto annuale che l'OCSE elabora su questo tema descrivono bene la situazione (OECD, 2017). In Italia nel periodo 2009-2016 la spesa sanitaria totale per abitante ha fatto registrare una contrazione media annua dello 0,3%, una delle peggiori performance dei paesi OCSE che hanno registrato, invece, un incremento medio dell'1,4%. Peggio dell'Italia in questo periodo hanno fatto solo Grecia e Portogallo. La contrazione della spesa sanitaria totale è imputabile alla riduzione della spesa sanitaria pubblica che, nel 2016, era ampiamente al di sotto della media dei 35 paesi OCSE maggiormente sviluppati. La spesa sanitaria privata, viceversa, nello stesso periodo è cresciuta significativamente.

In molti settori del welfare come, ad esempio, la salute mentale e la non autosufficienza la contrazione della spesa pubblica ha generato la riduzione dell'offerta, in altri casi un incremento non adeguato ai tassi di crescita della domanda e un radicale cambio del clima. Dopo anni di fiducia nello sviluppo e nel potenziamento della rete dei servizi si è diffusa, tra amministratori e operatori, la convinzione che si sia aperta una nuova fase caratterizzata da progressivi e costanti arretramenti. Nella non autosufficienza, ad esempio, coerentemente con questa visione gran parte dei percorsi di miglioramento qualitativo e dell'innovazione dell'offerta in atto nei vari territori sono stati rallentati o interrotti (Gori, 2017); nella salute mentale molte esperienze virtuose nate in seguito alla riforma promossa da Franco Basaglia, studiate e replicate a livello internazionale, sono state ridimensionate generando un progressivo decadimento della capacità di risposta della rete dei servizi.

In questo quadro è entrato in crisi anche il modello di welfare mix affermatosi negli anni Novanta e nei primi anni Duemila in cui, in particolar modo per i servizi sociali e sociosanitari, gli enti pubblici locali fungevano da acquirenti dei servizi e le organizzazioni del Terzo settore da erogatrici delle prestazioni a favore dei cittadini, apportando alla rete di servizi pubblici innovazione e maggiore flessibilità. A partire dall'inizio del secolo i rapporti collaborativi tra amministratori pubblici e operatori del Terzo settore si sono progressivamente burocratizzati e sono stati sempre più orientati dall'utilizzo di meccanismi competitivi come le gare di appalto. La contrazione delle risorse pubbliche, la trasformazione del modello di regolazione ed il cambio di clima tra gli operatori del settore ha aperto una fase di involuzione dei servizi di welfare pubblici che sono sempre meno adeguati alle reali esigenze dei cittadini. Quale conseguenza dell'arretramento dei programmi pubblici si sono creati nuovi mercati privati, in progressiva e costante crescita, in cui la domanda delle famiglie e delle imprese incontra l'offerta di operatori privati.

Non è tuttavia corretto pensare che questa sia stata una scelta priva di alternative perché resa necessaria dalla pressione di vincoli finanziari nazionali o internazionali. Dal 2014, infatti, i vincoli di bilancio si sono allentati e le leggi di stabilità del 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 hanno ampliato i programmi di spesa pubblica puntando però sui trasferimenti monetari piuttosto che sul finanziamento dei servizi di welfare. A prova di ciò può essere utile ricordare che nel periodo 2015-2018 il Governo ha introdotto una serie di misure fondate sui trasferimenti monetari, come il bonus da 80 euro a sostegno del

reddito dei lavoratori con redditi bassi e medio bassi, il bonus bebè o il bonus nidi che assorbono un'ingente quantità di risorse pubbliche (Bernardoni, 2017).

Anche rispetto all'ambito specifico delle politiche sociali, il maggiore intervento introdotto tra il 2017 e il 2019, una misura universalistica di contrasto alla povertà – il SIA e il REI prima, il Reddito di Cittadinanza ora – pur adeguando la dotazione dei servizi per gestire il maggior lavoro connesso ai percorsi di inclusione, destina la grande maggioranza delle risorse a trasferimenti, nello specifico verso famiglie indigenti.

Nello stesso periodo, mentre si contraevano le risorse del Fondo Sanitario Nazionale e si spingevano le Regioni a reintrodurre i ticket sulla diagnostica, si sono concesse agevolazioni fiscali volte a incentivare la diffusione dei programmi di welfare aziendale che hanno tra le principali prestazioni offerte ai lavoratori proprio alcuni servizi sanitari leggeri. Appare quindi evidente che dopo la crisi lo Stato italiano, anziché rafforzare la rete di welfare pubblico o quella dei servizi sostenuti da risorse pubbliche, ha preferito utilizzare logiche e strumenti di mercato potenziando i trasferimenti monetari destinati alle famiglie, favorendo lo sviluppo del welfare aziendale ed incentivando l'ingresso delle assicurazioni e delle grandi società di capitali – spesso straniere – in questo settore (Bernardoni, Picciotti 2019).

Negli ultimi dieci anni i governi che si sono susseguiti alla guida del Paese (Berlusconi, Monti, Letta, Renzi, Gentiloni, Conte I e Conte II) anziché rafforzare la rete dei servizi hanno aumentato i trasferimenti monetari, convinti che "mettendo i soldi in tasca agli italiani" avrebbero massimizzato il consenso elettorale. Nello stesso periodo, prima dell'esplosione della pandemia, il tema della diffusione e della qualità dei servizi di welfare è uscito dall'agenda delle forze politiche. Per avere una prova di questa affermazione è utile ricordare, ad esempio, che a fronte di significativi tagli apportati ai Fondi sociali nazionali che finanziavano i servizi sociali degli enti locali, nessun governo ha mai immaginato di riorganizzare il funzionamento dell'indennità di accompagnamento delle persone non autosufficienti che ha un'incidenza ben più elevata dei Fondi nazionali destinati alle politiche sociali e presenta diverse aree critiche riconosciute da numerose analisi indipendenti tra cui ricordiamo: l'importo uguale per tutti gli utenti indipendentemente dal reale bisogno assistenziale; un sistema di concessione delle indennità inadeguato e estremamente discrezionale che ha permesso una concentrazione di utenti anziani in diverse regioni del meridione che non trova alcuna adeguata giustificazione tecnica; l'assenza di un sistema di monitoraggio dell'utilizzo del sostegno economico che impedisce di verificare come queste risorse siano effettivamente impiegate.

In questi anni il dibattito pubblico *mainstream*, anche quello maggiormente legato al Terzo settore, si è concentrato su innovazione sociale, finanza a impatto sociale e sul ruolo che le imprese private *for profit* o *low profit* possono avere nella modernizzazione del sistema di welfare da realizzare attraverso una progressiva crescita del mercato. L'idea base, che ha trovato sostenitori anche tra studiosi e operatori del Terzo settore, è che solo ampliando il ruolo delle imprese capitalistiche, magari socialmente orientate, sia possibile incrementare il livello di innovazione e di efficienza dei servizi di

welfare superando in questo modo le logiche burocratiche degli attori pubblici e la scarsa autonomia e la dipendenza dal pubblico dei soggetti del Terzo settore. Particolare attenzione ha avuto, nel dibattito, anche il tema delle azioni da realizzare per mobilitare risorse private da impiegare ad integrazione del finanziamento pubblico, coinvolgendo a tal fine assicurazioni e società finanziarie. È rimasto invece molto più sottotraccia il tema delle risorse pubbliche per il welfare, non si è parlato di come garantire adeguati finanziamenti alla rete di servizi sociali, sociosanitari e sanitari, di come finanziare un programma nazionale per la non autosufficienza, di come migliorare i rapporti tra attori pubblici e privati, superando il sistema degli appalti, e di come riequilibrare i forti divari territoriali presenti nel welfare sociale e sanitario.

# — Il falso mito dell'efficienza del mercato nel welfare

"Non avevo l'assicurazione, quanto mi sarebbe costato, avrei dovuto pagare in contanti. Due, tre mila dollari o più. Non avremmo più potuto cambiare la macchina". Queste parole sono pronunciate da Rich - falegname bianco, sessant'anni, viso bonario e una folta barba grigia - durante i titoli di apertura del film documentario Sicko, diretto da Michael Moore e presentato fuori concorso alla 60esima edizione del Festival del Cinema di Cannes. Rich pronuncia questa frase mentre mostra alla telecamera la sega circolare che qualche anno prima gli ha reciso, in un sol colpo, il dito medio e l'anulare. Rich era privo di assicurazione sanitaria e quando è arrivato al pronto soccorso l'ospedale gli ha offerto una scelta: riattaccare il medio per 60 mila dollari oppure l'anulare per 12 mila. "Da inquaribile romantico Rich ha scelto l'anulare – afferma la voce fuori campo – per la modica cifra di 12 mila dollari, la punta del dito medio ora si gode la sua nuova casa in una discarica dell'Oregon".

L'uscita di Sicko nelle sale, nel 2006, ha aperto un acceso confronto sulle storture del sistema sanitario degli Stati Uniti che nei primi anni del Duemila lasciava 50 milioni di cittadini privi di assistenza sanitaria.

Il sistema sanitario statunitense rappresenta l'esempio, estremo ed unico, in cui in paesi ad economia avanzata la salute di una popolazione è assicurata da operatori privati che operano seguendo logiche di mercato e quindi perseguendo tutti - dalle compagnie di assicurazione, agli ospedali, ai medici – la massimizzazione dei profitti o quantomeno un livello di profitti non inferiore a quello medio di mercato. Gli Stati Uniti, infatti, sono l'unico paese tra quelli a economia avanzata in cui non vi è alcuna forma di assicurazione sanitaria obbligatoria e dove il ruolo dello Stato nell'organizzazione e nella gestione della sanità è ancora residuale. A differenza dei paesi europei, dove la salute è un diritto garantito dallo Stato, nel sistema statunitense i cittadini per aver accesso alle cure sanitarie devono aver sottoscritto una polizza con una assicurazione privata. Chi non è coperto da un'assicurazione privata o da un programma assistenziale pubblico è escluso del sistema sanitario, come è accaduto a Rich. Nel sistema sanitario statunitense l'industria della salute formata da medici, imprese finanziarie, assicurazioni e imprese farmaceutiche ha il controllo dell'intera filiera. Lo Stato, pur dedicando ingenti risorse pubbliche per finanziare programmi come *Medicare e Medicaid* che garantiscono la copertura assicurativa ad anziani, disabili e altre fasce deboli della popolazione, ha un ruolo marginale nel definire il funzionamento del sistema sanitario che è regolato secondo logiche di mercato. Questo assetto, nonostante l'importate spesa pubblica per la sanità, rende il sistema particolarmente iniquo e lascia, ancora oggi, decine di milioni di cittadini senza copertura sanitaria.

Secondo quanto sostenuto dal pensiero economico *mainstream*, a fronte di un elevato livello di iniquità dovremmo attenderci dal sistema sanitario statunitense un elevato livello di efficienza dato che sono il mercato e le imprese private ad avere un ruolo chiave. Questa aspettativa non trova però riscontro nella realtà: il sistema sanitario statunitense infatti è di gran lunga il meno efficiente ed efficace tra quelli di paesi a economia avanzata.

Per comprendere meglio questo aspetto possiamo utilizzare i dati OCSE (2017). In primo luogo, nel 2016 gli Stati Uniti hanno speso in sanità 9.892 dollari pro-capite, valore più che doppio della media dei paesi OCSE (4.003 dollari pro-capite), quasi triplo rispetto alla spesa sanitaria dell'Italia (3.391 dollari pro-capite). In secondo luogo la spesa sanitaria degli Stati Uniti rappresenta il 17,2% del Pil a fronte di un'incidenza media nei paesi OCSE pari al 9%. In terzo luogo, pur non avendo lo Stato un ruolo diretto nell'organizzazione del sistema sanitario, la spesa sanitaria pubblica è vicina ai 5 mila dollari pro-capite, valore superiore alla spesa sanitaria media totale (pubblica e privata) dei paesi OCSE. A fronte di questo grande investimento pubblico e privato le performance di salute sono particolarmente basse, come dimostra il fatto che la speranza di vita alla nascita negli Stati Uniti è più bassa della media OCSE e molto inferiore alla speranza di vita registrata nella maggior parte dei paesi europei (OECD, 2017).

Il sistema sanitario statunitense ha delle specificità tali da renderlo unico e difficilmente paragonabile ai modelli europei, tuttavia è utile ricordare le performance della sanità "a stelle e strisce" per evitare di accettare acriticamente le tesi di chi sostiene che una maggior apertura del welfare al mercato ed alle imprese private sia una condizione per aumentare il livello di efficienza, di innovazione e di sostenibilità dei servizi di welfare.

La compresenza di inefficienza e insufficiente copertura dei cittadini si spiega con la specificità dei servizi di welfare e in particolare con le diverse e forti asimmetrie informative tra produttori e professionisti da una parte e utenti dall'altra – anche quando questi sono costituiti, da una parte, da soggetti imprenditoriali privati e, dall'altra, da amministrazioni pubbliche – che lo caratterizzano. In presenza di asimmetrie informative chi acquista il servizio non è in grado – ex ante o ex post o in ambedue le situazioni – di valutare il suo reale valore o l'utilità che ne ricava e quindi la correttezza del prezzo richiesto o pagato. Un esempio classico di asimmetria informativa è quella esistente tra medico e paziente. Quando ci rivolgiamo a un medico per affrontare un problema inerente la nostra salute, non abbiamo strumenti per valutare se la diagnosi e la terapia proposta dal medico sia quella adeguata, la più efficace e la più economica. Allo stesso modo gli attori pubblici hanno strumenti limitati per verificare l'adeguatez-

za, anche economica, delle terapie e degli interventi effettuati in una struttura sanitaria privata e per limitare i margini per comportamenti opportunistici che le organizzazioni di offerta possono sfruttare a loro vantaggio, nello specifico per aumentare i profitti. Un discorso simile vale anche che per le compagnie assicuratrici che proprio negli Stati Uniti sono diventate famose per stipulare contratti annuali in modo da non doversi far carico di assicurati colpiti da invalidità o da malattie croniche. La presenza di queste asimmetrie – che da informative diventano di potere – fanno sì che il ricorso al mercato in sanità non garantisca né una ragionevole risposta ai bisogni, né una allocazione efficiente delle risorse.

Ma è proprio la presenza di asimmetrie informative una delle motivazioni – se non la principale – che spiega sia l'organizzazione pubblica delle assicurazioni e dei servizi sanitari adottata in quasi tutti i paesi europei, che la diffusa presenza di organizzazioni del Terzo settore nel mercato dei servizi di welfare. Queste organizzazioni infatti, a differenza delle società di capitali, non perseguono la massimizzazione dei profitti, ma hanno una funzione obiettivo più articolata che disincentiva l'adozione di comportamenti opportunistici da parte del management e dei soci. Per questa ragione, pur in presenza di asimmetrie informative, ci si attende che esse offrano maggiori garanzie di correttezza sia agli attori pubblici che ai beneficiari finali dei servizi.

#### Oltre il mercato: nuove strategie per lo sviluppo del welfare

Già prima della crisi in corso era chiaro e lo è ancora di più ora che nei prossimi anni dovranno essere compiute delle scelte molto rilevanti per il futuro della nostra società, che avranno degli effetti sia sulle condizioni economiche degli italiani che sulla tenuta sociale e democratica del Paese. In questo contesto saranno centrali le decisioni che saranno prese in materia del welfare. Anche se con lo scoppio della pandemia tutto sembra più confuso, il Paese è ancora di fronte alla scelta tra due modelli alternativi.

Da un lato vi è un modello fortemente orientato al mercato, centrato sulla domanda pagante dei cittadini, in cui le risorse pubbliche si riducono e i trasferimenti monetari sono preferiti ai servizi. In questo modello i bisogni sono soddisfatti nel mercato e i grandi player del capitalismo industriale, finanziario ed assicurativo sono chiamati a svolgere un ruolo sempre più rilevante nell'organizzazione sia della domanda che dell'offerta dei servizi di welfare apportando innovazione, managerialità e risorse aggiuntive. In questo modello le organizzazioni del Terzo settore sono chiamate ad adottare un orientamento business like, ad ibridarsi con le società di capitali, a confrontarsi con la domanda pagante adottando modelli gestionali marcatamente manageriali. Così facendo enfatizzano la funzione produttiva a discapito della funzione di advocacy e dell'azione politica che ha caratterizzato la fase di sviluppo del Terzo settore e delle imprese sociali nel nostro Paese. Già a fine anni Novanta diverse ricerche (Weisbrod 1998; Cutler, Horwitz, 1999) analizzando strategie e comportamenti delle organizzazioni non profit statunitensi avevano messo in evidenza i rischi di omologazione alle imprese *for profit* a cui sono esposte le organizzazioni *non profit* che operano prevalentemente nel mercato privato.

Dall'altro lato vi è un modello di welfare orientato ai diritti, in cui lo Stato e gli enti locali sono impegnati a rafforzare ed innovare la rete dei servizi in modo da garantire a tutti i cittadini l'accesso ai principali servizi sociali, sociosanitari, sanitari ed educativi. In questo modello, pur in presenza di un mercato plurale in cui operano soggetti pubblici, imprese for profit, organizzazioni del Terzo settore e imprese sociali, il ruolo degli attori pubblici rimane centrale nell'organizzazione della domanda e dell'offerta dei servizi di welfare. In questo quadro le organizzazioni del Terzo settore sono chiamate a collaborare con gli attori pubblici apportando un contributo originale in termini di innovazione e di efficienza, oltre che risorse aggiuntive a quelle pubbliche, svolgendo in pieno sia la funzione produttiva che quella di advocacy. Grazie al coinvolgimento attivo dei cittadini garantito dalle organizzazioni di Terzo settore, si possono innovare i servizi di welfare rendendoli più flessibili, centrati sui reali bisogni delle persone, accessibili, maggiormente equi ed efficaci e promuovere coalizioni sociali con l'obiettivo di dare visibilità e rappresentanza politica ai bisogni a cui il welfare non dedica da tempo adeguate risorse e non offre appropriate risposte.

Il primo modello presenta numerosi limiti resi evidenti dal caso USA che la pandemia ha amplificato, mentre il secondo rappresenta la strada per rafforzare il welfare senza però tornare ai sistemi incentrati quasi esclusivamente sull'intervento pubblico, che hanno caratterizzato la seconda metà del secolo scorso, in cui le organizzazioni del Terzo settore avevano un ruolo residuale.

In un Paese sempre più povero, impaurito e diseguale, come è l'Italia, un modello di welfare in cui, utilizzando le parole di Michael J. Sandel (2012) professore di Filosofia Politica ad Harvard, "tutto è in vendita" acutizza le diseguaglianze ed ampli i rancori. In una società in cui tutte le cose buone, come ad esempio l'educazione dei figli e la cura degli anziani, sono comprate e vendute, avere i soldi farà sempre più la differenza.

Per aprire una nuova stagione del welfare piuttosto che puntare sul mercato, sulla domanda pagante, sui grandi player e sulla finanza è importante ripartire dai diritti dei cittadini, valorizzando le cose buone ed innovative che sono state sino a ora realizzate. Innovazioni poco visibili, che non hanno conquistato le prime pagine dei media, ma che hanno trasformato radicalmente il welfare come accaduto, ad esempio, nel settore della disabilità e della salute mentale. Innovazioni che sono state messe in discussione negli ultimi anni in cui i servizi sono stati impoveriti e standardizzati.

In questa prospettiva è opportuno puntare a costruire un *Terzo Modello* in cui operino, con pari dignità, attori pubblici, imprese *for profit* e organizzazioni *non profit* nel finanziamento, nella programmazione e nella gestione degli interventi di welfare, con ruoli e funzioni diversi ma coerenti con le caratteristiche delle diverse tipologie organizzative.

Per realizzare questa trasformazione di modello è necessario: cambiare la narrativa dominante; tornare a finanziare i servizi di welfare; coinvolgere in modo attivo i cittadini che

da semplici beneficiari possono diventare coproduttori di nuovi servizi di welfare; costruire filiere di servizi flessibili e modulari; puntare sulle economie di rete piuttosto che sulle economie di scala.

Si illustrano brevemente ciascuna di queste condizioni.

#### Cambiare la narrativa dominante

Negli ultimi dieci anni, alla contrazione delle risorse per i programmi di welfare si è associata l'affermazione di una narrativa, utilizzata per giustificare i tagli, che ha descritto il welfare pubblico come inefficace ed obsoleto, gestito da attori con scarse capacità innovative e basato su rapporti opachi con le organizzazioni del Terzo settore. Per avere conferma di questa tendenza può essere utile pensare al modo in cui i media descrivono gli episodi di "malasanità" o l'insistenza sugli sprechi di risorse che sarebbe dimostrata dal diverso prezzo pagato per le siringhe dalle ASL. Al welfare tradizionale la narrazione dominante ha spesso contrapposto alcune iniziative di social innovation promosse o realizzate da fondazioni d'impresa, filantropi e imprese socialmente responsabili.

Riteniamo invece che sia giunto il momento di cambiare il discorso pubblico sul welfare evidenziando in modo oggettivo aspetti positivi e negativi, punti di forza e punti di debolezza, limiti ed opportunità dei servizi tradizionali e delle esperienze più innovative. In altre parole è giunto il momento di costruire il discorso pubblico partendo dalle evidenze empiriche piuttosto che dallo storytelling. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla sanità. La sanità italiana, se consideriamo gli indicatori di salute, è tra le migliori al mondo, nonostante negli ultimi anni sia stata sistematicamente sotto-finanziata. Il problema non è quindi la "malasanità" e le inefficienze del pubblico, che sicuramente ci sono, ma il livello di finanziamento pubblico del sistema sanitario che si è costantemente ridotto ed è al di sotto della media dei paesi OCSE e molto distante da quanto Germania e Francia dedicano alla sanità pur senza raggiungere livelli di qualità delle cure molto superiori ai nostri.

C'è voluta la pandemia per cambiare radicalmente il discorso pubblico sulla sanità: l'emergenza sanitaria causata da Covid-19 ha reso evidenti gli effetti del sotto-finanziamento del sistema e, per la prima volta dopo decenni, il tema del finanziamento pubblico del sistema sanitario è entrato nell'agenda politica. In questo quadro agli operatori sanitari è stato offerto un vasto riconoscimento mediatico, i medici e gli infermieri sono stati descritti come "eroi in prima fila a combattere contro il virus". I riflettori dei media, tuttavia, hanno illuminato solamente una parte del welfare e dei sui protagonisti lasciando nella penombra, ad esempio, il welfare sociale e gli operatori del Terzo settore. Per queste ragioni partendo da quanto accaduto con la pandemia sarà necessario costruire un nuovo discorso pubblico sul ruolo e sul valore di tutti i servizi di welfare.

#### Tornare a finanziare la rete dei servizi di welfare

Per rendere i diritti esigibili è necessario dotare il Paese di una rete di servizi di welfare diffusa nel territorio ed accessibili a tutti. In questa prospettiva dopo anni in cui la rete dei servizi è stata sotto-finanziata è giunto il momento di tornare a investire nei servizi di welfare spostando, se necessario, risorse dai trasferimenti monetari ai servizi. Lo squilibrio tra trasferimenti monetari e servizi di welfare era già stato evidenziato negli anni Novanta (Guerzoni, 2008) e in questi decenni la situazione non è cambiata. Come abbiamo visto, dopo la crisi del 2008 è addirittura peggiorata poiché le risorse per i servizi di welfare sono diminuite mentre quelle destinate a finanziare i trasferimenti sono aumentate. Il sotto-finanziamento dei servizi di welfare ha ampliato i divari territoriali fotografati annualmente dall'Istat nel rapporto sulla spesa sociale dei Comuni ed ha ritardato l'introduzione di misure necessarie come l'istituzione di un programma nazionale per la non autosufficienza.

#### Coinvolgere in modo attivo i cittadini

In questa nuova fase un ruolo determinante deve essere attribuito ai cittadini che vanno messi nelle condizioni di divenire dei veri e propri co-produttori, co-finanziatori e co-imprenditori. Diversi studi mostrano come il punto di vista dei cittadini e degli utenti sia essenziale per innovare i servizi di welfare e superare il problema del cosiddetto "miopismo organizzativo" che colpisce le organizzazioni rigide e scarsamente capaci di cogliere i segnali di cambiamento presenti nella società. Per queste ragioni, coinvolgendo cittadini e utenti le organizzazioni, pubbliche e private, possono anticipare i rischi e cogliere le nuove opportunità presenti in un contesto in rapida evoluzione, ridisegnando la rete di servizi di welfare (Pestoff, 2012). In questa prospettiva le organizzazioni del Terzo settore saranno chiamate a svolgere un ruolo determinante supportando sia i processi di advocacy che i processi produttivi ed imprenditoriali dei cittadini attivi, realizzando, in coerenza con l'Art. 118 della Costituzione, una trasformazione dal basso del welfare, divenendo attori centrali del nuovo modello.

### Costruire filiere di servizi flessibili e modulari che mettono al centro le biografie delle persone

Negli anni Duemila si è aperto un processo di standardizzazione dei servizi, che si è accentuato negli anni della crisi ed ha reso molte tipologie di servizi sociali e socio-sanitari sempre meno attente alle esigenze delle persone per cui, sulla carta, sono pensati, rendendoli in alcuni casi disumani. Per questa ragione è necessario ripensare i servizi, ragionare non più per singola tipologia ma per filiere, costruendo un'offerta flessibile e modulare capace di accompagnare i percorsi di vita delle persone. Bisogna cambiare paradigma e anziché far adeguare la vita delle persone agli standard dei servizi è necessario adeguare l'organizzazione del welfare alle esigenze dei cittadini. La personalizzazione dei servizi di welfare è un tema ricorrente dei documenti di programmazione nazionali e territoriali. Non vi è Piano Sanitario e Piano Sociale regionale che non dichiari di voler porre "le persone al centro" e di voler costruire un "welfare comunitario", ma queste dichiarazioni sono poi frequentemente disattese dalle scelte concrete delle amministrazioni pubbliche che, dopo la crisi del 2008, hanno reso i servizi di welfare più rigidi, burocratici e chiusi.

### Puntare sulle economie di rete piuttosto che sulle economie di scala

In economia l'espressione economie di scala indica la relazione esistente tra l'aumento delle dimensioni dell'impianto di produzione e la riduzione del costo medio unitario di produzione di un bene. Negli anni Duemila nel settore del welfare si è molto puntato sulle economie di scala per efficientare l'offerta e ridurre il costo dei servizi (con questa visione scuole, ospedali e strutture sociali sono state concentrate nei fondivalle e nei grandi centri urbani). Tuttavia, in settori ad alta intensità di lavoro in cui il rapporto tra operatore e utente è spesso legato a standard fissi, le economie di scala producono risultati estremamente contenuti in termini di aumento della produttività e determinano delle esternalità negative estremamente elevate: basti pensare ai processi di spopolamento delle aree rurali causati anche dalla riduzione di servizi vitali come quelli educativi sanitari e sociali. Per questa ragione è opportuno puntare sulle economie di rete, piuttosto che su quelle di scala, con l'obiettivo di tornare a portare nei territori i servizi di welfare puntando sulla polifunzionalità degli spazi mettendo in rete soprattutto attori pubblici ed organizzazioni del Terzo settore. In questa prospettiva ad esempio le scuole potrebbero essere collegate con le biblioteche, con i servizi per disabili, con le associazioni culturali e sportive di un territorio, ottimizzando in questo modo l'utilizzo delle strutture e garantendo la presenza di presidi sociali, educativi e culturali in tutto il territorio nazionale. La pandemia da Covid-19 ha reso evidenti anche i limiti sanitari delle economie di scala nella gestione delle residenze per anziani, all'interno delle quali si è consumata una vera e propria strage (Pasquinelli, 2020), favorita da una rete di RSA di dimensioni medie e grandi che nel 43,1% dei casi hanno una capienza che va dai 50 ai 99 posti letto e nel 21,4% dei casi una capienza addirittura superiore ai 100 posti letto (ISS, 2020).

una funzione trasformativa della società: promuovere l'innovazione dal basso del welfare e al tempo stesso impegnarsi affinché l'acceso ai servizi, nuovi e vecchi, sia un diritto per tutti i cittadini piuttosto che un privilegio per pochi. Nell'Italia post pandemia da Covid-19 la funzione trasformativa delle organizzazioni del Terzo settore e delle imprese sociali sarà ancora più importante poiché dovranno essere ripensate intere filiere di servizi come, ad esempio, quelle legate agli anziani o all'infanzia ed il contributo delle organizzazioni del Terzo settore sarà fondamentale per renderle realmente aderenti ai bisogni dei cittadini, valorizzando le risorse della comunità evitando il ritorno al welfare pubblico centrico del Novecento.

Ringrazio Carlo Borzaga che mi ha supportato nell'ideazione e nella scrittura dell'articolo offrendo stimoli, contributi ed una preziosa supervisione.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.03

#### Conclusioni

Il processo di apertura di crescenti segmenti di welfare alle logiche di mercato, avvenuta per apportare maggiore efficienza in un settore caratterizzato da bassa produttività e per attrarre risorse private delle famiglie e delle imprese in modo da compensare la riduzione delle risorse pubbliche, oltre a non avere dato buona prova dove applicato, rischia di mettere in discussione l'idea stessa di welfare universalistico e, così facendo, di contribuire al logoramento del tessuto democratico del Paese. In questo scenario, le organizzazioni del Terzo settore e le imprese sociali si trovano a scegliere tra due alternative: concentrarsi – come qualcuno propone - sulla nuova domanda privata pagante a cui vendere beni e servizi non più garantiti dal welfare pubblico, oppure rafforzare la loro funzione originaria ed essere tra i promotori di una nuova fase del welfare, lavorare per rimettere al centro del discorso pubblico il tema dei diritti impegnandosi per trovare nuove risposte ai bisogni dei cittadini che, in molti casi, non si possono trasformare in domanda pagante. È questa seconda opzione quella più convincente e la crisi pandemica in corso sta rafforzando questa convinzione. In altre parole, le organizzazioni del Terzo settore e le imprese sociali non sono chiamate a adottare logiche di mercato che non sono loro proprie, bensì, come hanno fatto in passato, a svolgere

#### **Bibliografia**

Bernardoni A. (2017), I bonus negli anni della crisi, AUR&S, 13.

Bernardoni A., Picciotti A. (2019), "I big player del settore socioassistenziale: trasformazioni in corso", *Impresa Sociale*, n. 13.2019, pp. 43-53.

Cutler D.M., Horwitz J.R. (1999), "Converting Hospitals from Not-For-Profit to For-Profit Status: Why and What Effects?", in Cutler D.M. (ed.), *The Changing Hospital Industry: Comparing For-Profit and Not-for-Profit Hospitals*, University of Chicago Press, Chicago.

Istituto Superiore di Sanità (2020), Survey nazionale sul contagio Covid-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie, Terzo Report, 14 aprile.

OCDE (2017), Panorama de la santé 2017: Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris. DOI: 10.1787/health\_glance-2017-fr

Gori C. (2017), "L'età dell'incertezza delle politiche per gli anziani non autosufficienti", La Rivista delle Politiche Sociali, n. 1/2017, pp. 163-182.

Guerzoni L. (a cura di) (2008), La riforma del welfare, Il Mulino, Bologna.

Pasquinelli S. (2020), RSA più piccole e aperte al territorio: una sfida per il Terzo settore, Vita, 1 maggio.

Pestoff V. (2012), "Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence", Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 23(4), pp. 1102-1118.

Sandel M. (2012), What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, Macmillan.

Valsania M. (2018), Sanità, imprese pronte al nuovo modello USA, Il Sole 24 Ore, 31 gennaio.

Weisbrod, B. A. (1998). To profit or not to profit: The commercial transformation of the nonprofitfit sector, Cambridge University Press, Cambridge.

### Gli studi di innovazione sociale e i loro limiti

#### Maurizio Busacca

Università Ca' Foscari Venezia

#### Introduzione

In meno di dieci anni dalla sua comparsa come rilevante oggetto di ricerca, l'innovazione sociale si è trasformata in un vero e proprio "campo di ricerca" (van der Have, Rubalcaba, 2016). Questo cambio di passo ha alimentato forme interdisciplinari di indagine, il cui esito primario non è stato tanto quello di offrire punti di vista differenti su uno stesso argomento, quanto piuttosto quello di far emergere visioni originali e nuove, in quanto generate dall'incontro di prospettive e modi diversi di analizzare il fenomeno.

Van der Have e Rubalcaba individuano in letteratura quattro cluster di comunità accademiche che si occupano di innovazione sociale.

- 1 Community Psychology: articoli di psicologia di comunità che trattano il modello Experimental Social Innovation and Dissemination (ESID); questo gruppo di ricerca si focalizza sul processo e sul modo in cui i cambiamenti generalizzati trasformano la società.
- 2 Creativity Research: ricerca sulla creatività e studio del processo creativo dell'innovazione nella scienza e nella tecnologia; anche questo gruppo è orientato ad approfondire i processi.
- 3 Social and Societal Challenges: studi che si occupano di innovazione sociale in termini di soluzioni innovative alle sfide sociali (tecniche); un tema di ricerca dominante è la sostenibilità delle soluzioni relative a clima, ambiente e salute.
- 4 Local Development: ruolo dell'innovazione sociale nello sviluppo locale, comprendendo con il termine "locale" comunità e quartieri, città e regioni, ambienti urbani e rurali; un tema centrale in questo gruppo è il ruolo della governance e delle istituzioni, nonché la partecipazione, l'inclusione o l'empowerment dei cittadini.

Un aspetto determinante per rilevare la presenza di un campo di studi e non di un oggetto di ricerca è la rete che si viene a creare tra le quattro comunità di studiosi, rilevata analizzando le citazioni incrociate nei paper oggetto dello studio di van der Have e Rubalcaba (2016): le maggiori interconnessioni si rinvengono nella coppia "Local Development - Social and Societal Challenges", indicando la forte relazione tra sviluppo locale e sfide sociali; un secondo ambito che presenta significative interconnessioni è quello "Creativity Research - Social and Societal Challenges", indicando l'importanza dei processi relazionali nell'innovazione; significativamente minori o assenti le altre interconnessioni. Un ulteriore elemento che i due autori mettono in evidenza è che mentre i cluster Creativity Research e Community Psychology si dedicano prevalentemente allo studio di gruppi di persone, i cluster Local Development e Social and Societal Challenges si concentrano su livelli di aggregazione più estesi: città, regioni e società in generale.

Con la trasformazione dell'innovazione sociale in un fortunato campo di studi – testimoniato anche dalla crescente attenzione che le è stata attribuita da autorevoli studiosi, pubblicazioni e conferenze – è definitivamente uscita dall'angolo degli argomenti di nicchia ed è diventata un terreno di confronto anche per autori influenti.

Tuttavia, il vivace dibattito che si è prodotto attorno all'emergere della locuzione social innovation e delle iniziative ad essa connesse è stato sostanzialmente asincrono e scarsamente pratico-riflessivo. Il dibattito di policy e di impresa sociale ha anticipato di alcuni anni quello accademico e successivamente si sono incrociati molto di rado. La riflessione scientifica prodotta dagli studiosi si è concentrata soprattutto sulla ricostruzione delle forme di emersione del concetto e sullo sviluppo di una sua tassonomia, mentre il dibattito tra i policy maker e gli innovatori sociali si è in larga misura dedicato a questioni di policy design (Busacca, 2019). I practitioner si sono focalizzati soprattutto sugli strumenti più efficaci per favorire lo sviluppo di iniziative ascrivibili al framework "innovazione sociale" e – attraverso tassonomie, repertori di casi e definizioni - hanno operato per creare esemplificazioni al fine di poter replicare o migliorare le iniziative. Sul piano della letteratura scientifica, invece, l'innovazione sociale si è consolidata come una parola-ombrello che comprende iniziative tra loro molto diverse per origine e approdo. La ricognizione di articoli influenti nella letteratura accademica evidenzia quanto la natura fluida del termine si ripercuota sulla letteratura di riferimento, che si presenta molto diversificata per le definizioni che offre e gli ambiti disciplinari a cui appartiene. Alla luce di ciò, in questo saggio si tenta di costruire un ponte tra i due filoni di dibattito, con lo scopo di capitalizzare le riflessioni fin qui prodotte nei due campi e poterne sviluppare altre grazie al dialogo tra queste.

#### L'obiettivo e il disegno della ricerca

L'ambiguità teorica dell'innovazione sociale ha forti impatti sull'azione sociale, sia nell'ambito delle politiche pubbliche sia in quello dell'iniziativa imprenditoriale. In queste condizioni, infatti, l'innovazione sociale è diventata un concetto pigliatutto, utilizzato più per attribuire preventivamente capacità trasformative ai corsi d'azione che per analizzare il loro reale impatto in termini di trasformazioni sociali. È diventata un marchio attribuito a priori piuttosto che un aggettivo qualificativo assegnato a posteriori.

L'obiettivo primario di questo articolo è quello di offrire un contributo per l'avanzamento teorico nel campo dell'innovazione sociale, al fine di generare nuovi strumenti e approcci per accrescere la capacità riflessiva delle organizzazioni. Per fare ciò si è scelta una strategia fondata sulla catalogazione dell'azione organizzativa e di *policy* nel campo dell'innova-

zione sociale in base a specifici approcci teorici, identificati attraverso la revisione della letteratura scientifica dedicata. L'assunto portante di questa strategia è che alla base di ogni azione ci sia una teoria di riferimento, grazie alla quale è possibile comprendere gli obiettivi perseguiti dagli agenti attraverso un tipo di azione rispetto ad un altro. Pur trattandosi di un contributo prevalentemente teorico, quindi, si rivolge soprattutto ai *practitioner* e al loro frequente interrogarsi sui modi e i significati delle proprie azioni. Nel fare ciò ci si propone anche di ridurre la distanza tra il dibattito accademico-scientifico e quello pratico-organizzativo e di *policy*, sviluppando i presupposti di un sapere riflessivo utile per le diverse comunità epistemiche.

L'articolo è organizzato nel modo seguente: nei paragrafi centrali viene proposto un "viaggio" attraverso la letteratura sull'innovazione sociale più influente, frutto di una review condotta attraverso Google Scholar, Scopus e Web of Sciences e realizzata a partire dalla classificazione proposta da van der Have e Rubalcaba (2016). I contributi sono stati poi organizzati in sei "scuole", riconducibili ad altrettanti ambiti disciplinari: management, urban studies, psicologia di comunità, sociologia della comunicazione, sociologia dell'innovazione economica e analisi delle politiche. Al termine di ogni paragrafo un box riassume alcuni esempi di politiche pubbliche o iniziative imprenditoriali che presentano tratti marcatamente ascrivibili a ciascuna scuola. La classificazione delle teorie e delle pratiche viene problematizzata e discussa nel paragrafo conclusivo, dove ci si concentra dapprima sui limiti più evidenti comuni agli studi di innovazione sociale e successivamente sugli impatti di questi sull'azione pubblica e imprenditoriale, tentando di ricostruire il filo rosso che connette concezione teorica, pratiche e problematicità.

# —— Gli studi di management e i modelli per l'azione

Il settore del management è il primo – e ancora oggi il più influente – ad avere manifestato un forte interesse per l'innovazione sociale. Con la complicità dei primi studiosi che hanno trattato l'argomento e le loro forti interconnessioni con il policy making europeo, l'interesse per lo studio dell'innovazione sociale è cresciuto con un'innata propensione allo studio delle innovazioni organizzative, di processo e di prodotto volte a risolvere gravi problemi sociali, caratterizzandosi per una forte propensione alla costruzione di modelli utili sia per il policy making sia per gli aspiranti innovatori.

Tre lavori, rispettivamente di Murray e colleghi (2010), Cajaiba-Santana (2014) e Caroli e colleghi (2018), sono rappresentativi di un repertorio più ampio di contributi scientifici che offrono prove di modellizzazione dei processi di innovazione sociale.

Murray e colleghi (2010) offrono una descrizione generale, a livello macro, del processo di innovazione sociale scomposta in varie fasi, riprendendo e adattando il modello "S curve" adottato per spiegare l'innovazione in generale e inizialmente utilizzato da Mulgan (2006) per descrivere il processo di innovazione sociale. I tre autori danno al processo una forma

a spirale a sei fasi, che vanno assunte come un'utile cornice per pensare ai differenti supporti di cui gli innovatori – tanto quanto le innovazioni – hanno bisogno per crescere. Anche se il loro schema li presenta come tali, questi momenti non sono sempre sequenziali e si possono registrare dei *loop* tra l'uno e l'altro. Le sei fasi vanno piuttosto assunte come un'utile cornice per pensare ai differenti supporti di cui gli innovatori – tanto quanto le innovazioni – hanno bisogno per crescere. Questa prospettiva, richiamata esplicitamente nel testo di presentazione dello schema, evidenzia l'interesse prevalentemente performativo e normativo dell'operazione di schematizzazione.

Caroli e colleghi (2018) adottano una prospettiva di analisi meso, attraverso la quale presentano una tassonomia per descrivere le iniziative di innovazione sociale e i loro elementi comuni. Con il termine iniziativa, gli autori considerano un'attività collettiva nata specificamente per trovare una soluzione a un bisogno sociale, con più attori che partecipano all'identificazione e allo sviluppo delle nuove soluzioni. Il primo livello della tassonomia è rappresentato dalle aree in cui sono inserite le iniziative e dalle tipologie di attori coinvolti nello sviluppo di tali iniziative. Il livello successivo identifica le caratteristiche principali delle componenti impiegate per tali attività per inquadrare le tipologie di innovazione: l'innovatività relazionale serve a costruire relazioni orizzontali e verticali all'interno della stessa organizzazione o con altre organizzazioni; l'innovazione tecnologica è legata al prodotto o servizio fornito e ai meccanismi di abilitazione che favoriscono i flussi di diffusione della conoscenza o ampliano la portata e le dimensioni della collaborazione. Il terzo livello di analisi studia l'impatto spaziale, che rileva le conseguenze in termini di diffusione dei risultati e degli effetti sulle comunità che beneficiano delle iniziative.

Cajaiba-Santana (2014) si addentra nel livello micro e coniuga l'analisi del comportamento degli attori con l'analisi delle strutture di riferimento. Il suo modello identifica tre diversi livelli. Al primo livello ci sono le innovazioni intra-gruppo sociale: sono correlate alle norme di base, ai valori, alle regole, alle abitudini e alle convenzioni di un determinato gruppo sociale. Il secondo livello è quello delle innovazioni sociali tra gruppi. A questo piano, troviamo diversi gruppi sociali collegati in relazioni collaborative e/o competitive. Il terzo livello consiste nello studio degli effetti dei livelli precedenti sul sistema sociale nel suo complesso, cioè dei movimenti sociali e degli studi di politica pubblica.

Tutti e tre i tentativi di modellizzare il processo di produzione dell'innovazione sociale sono caratterizzati da un forte funzionalismo. Ciò su cui queste tre differenti modellizzazioni convergono è la sottovalutazione dell'agency come processo multi-attore. In questi schemi l'innovazione sociale è una pratica che un attore o un insieme di attori realizzano, ma ciò che viene trascurato è che un attore non agisce isolatamente ma produce un'azione socialmente incorporata, che implica l'interazione con altri agenti, impegnati a loro volta nei propri corsi d'azione, i quali possono essere convergenti, conflittuali o paralleli. Secondo lo schema di Cajaiba-Santana, l'unico a considerare il fattore dell'agentività, essa è conseguenza della pratica sociale, quando la teoria sociale, al contrario, ci presenta l'agency come premessa alla possibilità di far accadere le cose, e quindi premessa alla pratica

di innovazione sociale. L'innovazione sociale viene quindi spiegata da questi modelli trasformando la premessa nel risultato, con forti implicazioni sul piano della responsabilizzazione degli attori sociali: se l'agency è presentata come il risultato della capacità di progettare e realizzare una pratica sociale innovativa, ciò significa che chi non è in grado di far accadere le cose è manchevole per incapacità di immaginazione o di attivazione; solo se si riconosce che l'agency è anche una premessa alla possibilità di influenzare i processi sociali, l'innovazione sociale non viene ridotta all'attivazione individuale e all'attribuzione del rischio sociale in capo ai singoli individui. L'interesse per questa osservazione critica non è motivato né dalla qualità degli effetti performativi generati da simili tentativi di modellizzazione, che trascurano del tutto la dimensione del potere nella loro analisi, né dal fatto omettono di approfondire la qualità dei processi da cui dipendono le pratiche di innovazione sociale.

#### BOX 1 - Le iniziative ascrivibili alla scuola manageriale

Le iniziative che rientrano in questa categoria hanno soprattutto un orientamento imprenditoriale. Una prima tipologia riguarda gli incubatori sociali (ad es. FabriQ, Impact Hub, Avanzi-Make a Cube a Milano, SocialFare a Torino, Netural a Matera), le cui azioni sono orientate a supportare mediante finanziamenti e servizi la nascita o lo sviluppo di cooperative sociali, imprese sociali ex lege, startup a vocazione sociale e società benefit. Rientra in questa categoria anche l'uso sempre più frequente di (social) hackathon e di altri strumenti di accelerazione dei meccanismi di open innovation che favoriscono l'intensificazione delle conoscenze in entrata e in uscita nei processi di innovazione. Le pubbliche amministrazioni li usano spesso per stimolare la partecipazione dei cittadini; le imprese li usano per risolvere problemi associando dinamiche *crowd* a ricompense economiche o professionali. Il principale limite realizzativo di queste azioni è riferibile alla loro sostanziale indifferenza al contesto. Gli schemi attuativi sono riproposti in modi sostanzialmente sovrapponibili in ambienti economici e contesti sociali totalmente differenti come strumenti che agiscono a livello micro (individuale e organizzativo). In questo modo tendono però a trascurare che l'azione economica è socialmente radicata, tende cioè a dipendere dalle strutture sociali e dai sistemi relazioni del contesto. L'aver scordato la lezione dell'embeddedness della nuova sociologia economica (Granovetter, 1985) potrebbe spiegare i risultati limitati di queste iniziative ben più approfonditamente di giustificazioni vaghe e generali come la mancanza di investitori e la sottocapitalizzazione dell'ecosistema imprenditoriale italiano.

#### Gli urban studies e l'azione collettiva

Sul fronte degli *urban studies*, Van Dyck e Van den Broeck (2013) attribuiscono al potere delle strategie spaziali, mirate a creare le condizioni per uno sviluppo sociale, la centralità

del territorio come campo d'azione privilegiato negli studi di innovazione sociale. La loro ricostruzione evidenzia che il territorio ha acquisito un'importanza crescente come concetto analitico in questa letteratura, in particolare con riferimento agli studi sullo spatial innovation system, sullo sviluppo area-based e integrated-area. Nel loro lavoro i due autori tentano di dimostrare che l'innovazione sociale è un processo sociale inevitabilmente territorializzato. Per argomentare la loro ipotesi esplorano le origini dei diversi filoni di innovazione sociale e come questi hanno approcciato il territorio.

La spazializzazione dell'analisi e un rinnovato interesse per l'ontologia spaziale sono state influenzate dalla constatazione che gli effetti dei processi sociali differiscono da luogo a luogo e che lo spazio ha un impatto proprio su questi processi. Alla luce di questo approccio, gli studi sullo sviluppo e la governance assumono tratti di maggiore spazializzazione, focalizzandosi esplicitamente sui processi di governance intesi come norme e convenzioni che operano nelle negoziazioni per la distribuzione del benessere. Gli approcci all'innovazione sociale formano un particolare filone della letteratura sulla governance e lo sviluppo locale. Moulaert e Nussbaumer (2005) collegano l'innovazione sociale ai modelli di innovazione territoriale. I due autori propongono un approccio allo sviluppo che si basa sulla riproduzione di vari tipi di capitale sociale (non business). I due evidenziano il ruolo cruciale degli attori sociali e delle attività sociali e culturali non produttive. L'innovazione sociale è collegata a una combinazione efficace di fattori esogeni e risorse locali (Klein et al., 2009), che insieme rappresentano un fattore cruciale per trasformare le iniziative locali in azioni collettive. La mobilitazione di queste risorse crea le condizioni per lo sviluppo di partnership che stimolano la produzione circolare di conoscenza.

Il framework IAD (Integrated Area Development) rappresenta un importante punto di riferimento per gli studi di questo campo. Lo IAD si focalizza sulle modalità con cui la frammentazione dello spazio urbano può essere ricomposta attraverso l'attivazione cooperativa di differenti attori e delle loro rispettive aspirazioni. Questo modello suggerisce che gli effetti spaziali dell'innovazione sociale dipendono dal consolidamento o dalla riconfigurazione delle reti sociali. La prospettiva territorialista all'innovazione sociale mette così in evidenza la relazione tra la soddisfazione dei bisogni sociali e l'empowerment sociale attraverso la riproduzione delle relazioni sociali delle comunità.

Alla luce di queste interpretazioni, la definizione proposta da Moulaert et al. (2013) evidenzia che l'innovazione sociale comprende tutte quelle iniziative dirette ad affrontare cogenti problemi sociali attraverso il cambiamento nell'agire dei soggetti e delle istituzioni, pertanto attraverso la ridefinizione delle relazioni di società civile, Stato e mercato.

Un significativo, anche se indiretto, contributo in questa direzione di studi è stato dato da Vicari e Mingione (2017), i quali hanno evidenziato che le traiettorie di trasformazione delle città europee contemporanee si intrecciano sempre di più con le esperienze di innovazione sociale. I due autori utilizzano lo schema Polanyiano del doppio movimento per spiegare l'innovazione sociale. Si parla di doppio movimento

perché viene descritta una dinamica contestuale di sradicamento (disembeddedness) e nuovo radicamento (riembeddedness) dei legami sociali. L'innovazione sociale che viene vagamente delineata nei paradigmi emergenti della città creativa e di quella intelligente presenta entrambi i lati di questo movimento. Da un lato sostiene i processi di diffusione delle pratiche di mercato anche in ambienti del welfare storicamente esclusi da relazioni di scambio; dall'altro lato sostiene i tentativi di dare vita a nuove forme di legame sociale e neomutualismo che cercano di aiutare gli individui a sopravvivere. L'innovazione sociale diventa così il prodotto di questo secondo movimento e la sua recente riaffermazione sta ad indicare che la società europea è in questa fase alle prese con un processo di ricostruzione che segue una stagione di distruzione dei legami sociali.

Questo filone di studi di innovazione sociale si presenta rilevante per due ragioni. La prima è che spazializza l'analisi dell'innovazione sociale, punto debole degli altri approcci, per i quali lo spazio è un fattore esogeno e predeterminato, che pone delle condizioni peculiari per l'azione. Per gli studiosi di questo filone, invece, lo spazio è influenzato dall'azione sociale, di cui è un prodotto, e al tempo stesso la influenza. Lo spazio viene così ad assumere le caratteristiche di un container che può fornire capitali economici e non economici, oltre che determinare le ragioni di incontro tra attori differenti. Collegato all'attivazione degli attori, si può evidenziare un ulteriore contributo originale di questo filone di studi, inerente la governance urbana e la partecipazione degli attori locali. L'innovazione sociale assume la funzione di un'azione trasformativa rispetto alle relazioni tra gli attori locali e quindi ha a che fare con il potere degli attori di influenzare o meno i processi locali. Questa caratteristica dell'innovazione sociale la trasforma in un processo non neutrale rispetto ai rapporti di potere e al modo di produzione e la configura come un'azione trasformativa.

### BOX 2 – Le iniziative ascrivibili alla scuola degli studi urbani

Le iniziative riconducibili a questa categoria hanno natura collettiva e sono orientate alla rigenerazione urbana. Sono innescate sia attraverso iniziative di pubbliche amministrazioni o di fondazioni filantropiche (soprattutto per mezzo di bandi) sia mediante azioni di natura imprenditoriale (spesso nella forma cooperativa) o politica (anche attraverso forme illegali). L'azione di questi soggetti collettivi non si limita al recupero di asset sottoutilizzati ma si traduce in azioni che migliorano la qualità urbana (Nuvolati, 2018). I Laboratori urbani della città di Bologna, ora gestiti dalla Fondazione Innovazione Urbana, rappresentano un'altra tipologia di azione urbana collettiva inquadrabile nella categoria. Sono iniziative riconducibili all'esperienza del bilancio partecipativo e sono stati avviati a maggio 2017 per coinvolgere i cittadini all'interno del Piano Innovazione Urbana, attivando e gestendo percorsi partecipativi strutturati su specifiche aree e su alcuni edifici e spazi pubblici.

Il principale limite di queste iniziative è che si interrogano poco o nulla sulle dotazioni di capitale sociale e culturale necessarie per accedere a questi processi, che favorirebbero le classi sociali più istruite e dotate di maggiori risorse professionali ed economiche (Cruz et al., 2017). Questa situazione determina la possibilità di accrescere e non ridurre le differenze tra i cittadini con più capitale sociale e maggiormente inseriti nei processi di governo locali, a scapito di quei cittadini dotati di minori risorse economiche, culturali e sociali e quindi con più barriere all'accesso dei processi decisionali.

# La psicologia di comunità e le reazioni al cambiamento

Nel corso degli anni '70, con la nascita della psicologia di comunità, si creano le basi per la nascita del framework ESID (Experimental Social Innovation and Dissemination), un processo multifase orientato all'azione e finalizzato a promuovere il cambiamento nei sistemi sociali, nel quale lo scienziato sociale svolge un ruolo attivo e collaborativo verso la comunità.

Il modello ESID esprime le idee promosse da alcuni dei primi studiosi di psicologia di comunità. Il termine innovazione sociale sperimentale prende spunto dall'opera di Fairweather (1967) e dal suo approccio alla psicologia di comunità che promuove strategie innovative per il cambiamento sociale. Il modello ha da subito attirato l'attenzione degli psicologi di comunità che in quegli anni si stavano affermando, in concomitanza con le pressioni sociali poste dalla crisi globale dei primi anni '70, e cercavano un nuovo modello di azione orientata al cambiamento sociale in una fase storica di grande trasformazione della società statunitense.

L'accresciuto interesse per la Partecipatory Action Research (Whyte et al., 1989) rispecchia i valori contenuti nell'approccio ESID. Nella PAR alcune delle persone dell'organizzazione o della comunità studiate partecipano attivamente con i ricercatori professionisti al processo di indagine fin dalle prime fasi di progettazione e discutono continuamente le implicazioni delle loro azioni. Questo approccio alla ricerca è stato condizionato da alcuni assunti fondamentali condivisi dagli studiosi che vi hanno aderito: 1) la convinzione che le scienze sociali servano ad aiutare la società ad affrontare i problemi; 2) la ricerca è un processo di apprendimento continuo; 3) la conoscenza si produce mettendo in dialogo il sapere comune e quello esperto; 4) la democratizzazione dei processi di produzione di conoscenza fornisce ai partecipanti nuovi e migliori strumenti di valutazione e progettazione (Greenwood et al., 1993).

Nel corso degli ultimi anni questi approcci si sono tradotti in una vera e propria metodologia soggetta a un fenomeno di mainstreaming, andando ad influenzare una quota crescente di studiosi di innovazione sociale (Busacca, 2018): si tratta di studiosi direttamente implicati nei processi sociali trasformativi/innovativi che essi stessi contribuiscono a sviluppare. Questo ruolo è da loro assunto con un duplice

obiettivo: da un lato quello di favorire la produzione di conoscenza nell'azione e per l'azione, cioè di supportare gli attori locali oggetto della *action research* a produrre e gestire
informazioni utili al processo di progettazione e valutazione del programma di trasformazione; dall'altro lato si tratta
però, per loro, anche di una questione professionale, cioè di
accesso ai "dati" e la partecipazione ai processi di innovazione sociale si trasforma anche nell'occasione di avere una
maggiore e migliore capacità di ottenere informazioni utili
alle loro ricerche. Infine, ma non da ultimo, la loro partecipazione a questi programmi di ricerca-azione rappresenta
anche un'occasione di avere accesso a risorse economiche
attraverso meccanismi di terza missione.

Un approccio nato nell'ambito degli studi di comunità si è così diffuso anche in settori disciplinari differenti e, con la complicità dei processi di consolidamento del modello della terza missione universitaria, è divenuto un importante pilastro metodologico nel campo della ricerca sociale trasformativa. Questo consolidamento è stato favorito anche da ampie riflessioni più generali e non disciplinari sul ruolo delle scienze sociali (Flyvbjerg, 2001) nel contesto di una società sempre più basata sulla conoscenza. Ai ricercatori che adottano questi approcci è richiesto di utilizzare la loro esperienza diretta e le loro conoscenze tecniche per coinvolgere gli attori nel processo di elaborazione di conoscenza, prodotta. Questo tipo di approccio propone di andare oltre il sapere scientifico di tipo analitico (episteme) o tecnico (techne) e attiva invece un sistema di azioni fondate su valori e decisioni assunte dal ricercatore in qualità di attore sociale con una propria razionalità basata sui valori (phronesis).

### BOX 3 – Iniziative ascrivibili alla scuola degli studi di comunità

Rientrano in questa categoria le iniziative di terza missione dell'università nell'ambito dell'innovazione sociale (Busacca, 2020), per lo più fondate su meccanismi di partecipatory action research. Un esempio di questo tipo è Mapping San Siro, un progetto di ricerca-azione attivo dal 2013 nel quartiere di edilizia residenziale pubblica San Siro, a Milano, e promosso dal Politecnico di Milano. Ma questi progetti non riguardano solo le città e i quartieri. Il progetto Vado a vivere in montagna è uno sportello che consente a chi vuole sviluppare un disegno di vita e di impresa nelle terre alte del Piemonte di usufruire di una rete di servizi. In queste iniziative il sapere esperto-accademico entra in dialogo con le imprese, le istituzioni locali e i cittadini, organizzati e non (secondo il modello della quintupla elica; Iaione, 2016) per progettare nuove forme di azione locale.

Il limite principale di queste iniziative è che tengono in scarsa considerazione i modi e le ragioni della partecipazione accademica a questi progetti, che in molti casi è innescata da ragioni di natura professionale (l'accesso a campi di ricerca) ed economiche (per compensare la riduzione dei fondi statali destinati alla ricerca) e si concentrano soprattutto nell'evidenziare la presenza di sistemi locali dell'innovazione. Senza che questi studi lo mettano adeguatamente in evidenza,

può verificarsi che la riflessività della ricerca sia sacrificata in nome della sua commerciabilità e quindi perda parte del suo potenziale innovativo per assecondare i desideri e gli obiettivi dei soggetti finanziatori.

#### I nuovi media e i pubblici produttivi

Nell'ambito degli studi di *marketing* fin dai primi anni 2000 si è progressivamente fatta largo l'idea che stia scomparendo la differenza fra consumatore e produttore, fra impresa e mercato, fra il *marketing* e il suo ambiente. Arviddson e Giordano (2013) riprendono il concetto di *societing* – e il collegato approccio sociologico al *marketing* – ed evidenziano che non è sufficiente limitarsi a una presa in considerazione degli attori, così diversi tra loro, che costruiscono il mercato e, conseguentemente, la società. Ciò che va riscoperto è il ruolo della società nel costruire il mercato. Anche in questa concezione risuona il doppio movimento polanyiano e ne scaturisce l'idea del *societing* come risposta imprenditoriale a una nuova condizione produttiva socialmente determinata.

L'idea alla base di questo approccio è che anche i consumatori e gli altri soggetti che entrano in contatto con le imprese sono in grado di agire nel mercato come nella società producendo e diffondendo significati, idee e progetti: non sono più i soli attori tradizionali del mercato, cioè le imprese, a determinare idee e significati che influenzano i consumatori; i consumatori possono interagire con le tradizionali organizzazioni di mercato con azioni che hanno ricadute anche sul mercato.

Per le imprese questa rivoluzione richiede di saper riconoscere la natura sociale e diffusa dei processi di creazione del valore. L'innovazione viene quindi ad essere non più solo di natura organizzativa, commerciale o di prodotto, ma soprattutto di natura sociale secondo uno schema che richiama l'idea di una costruzione sociale dell'innovazione (Trigilia, 2007).

Questo approccio favorisce una visione dell'innovazione sociale a più dimensioni: può rimandare infatti a un'innovazione socializzata, che crea socialmente – attraverso l'interazione tra più soggetti – nuovi saperi.

Un tema strettamente connesso a quello della socializzazione della produzione è quello dei pubblici. Il pubblico può essere definito come un ampio numero di estranei con un interesse in comune, capaci di creare valore comunicando tra di loro le opinioni riguardo un brand, un prodotto o un'azienda, andando così a generare un impatto sul loro valore economico; i valori dei membri del pubblico determinano quindi il valore dell'oggetto del loro interesse. I pubblici vengono così ad essere un modo efficace ed efficiente di organizzare la produzione sociale sotto forma di cooperazione produttiva. Sono efficaci perché i loro membri sono mossi da un ethos comune in grado di motivare i partecipanti alla produzione sociale, agendo su leve motivazionali più complesse e pervasive di quelle del lavoro tradizionale: come nell'impresa sociale, la leva motivazionale si affianca e supera quella monetaria basata sul salario e le progressioni di carriera.

L'importanza crescente della produzione sociale è stata all'origine anche di un secondo sotto-filone di studi, che con il primo condivide l'interesse per i processi di coproduzione e che gli studiosi Benkler e Nissenbaum (2006) hanno definito Common Based Peer Production, cioè comunità di co-produttori facilitate dalle innovazioni tecnologiche e dalla conseguente riduzione dei costi di trasferimento delle informazioni. I Common Based Peer Production sono sistemi socio-tecnici di produzione che emergono nell'ambito dei processi di progressiva affermazione di imprese distribuite e a rete quali forme organizzative emergenti. Gli esempi di Linux e Wikipedia rappresentano forme di organizzazione socialmente innovativa i cui prodotti hanno impatti sulla società. Un aspetto rilevante sollevato da questa prospettiva è la messa in discussione dell'impresa – e soprattutto dei suoi confini organizzativi – come istituzione più efficace ed efficiente per organizzare la produzione (Benkler, 2017). Le possibilità offerte dalle nuove tecnologie di trasferire a distanza, in tempi quasi nulli e a costi bassissimi le informazioni favorirebbe il passaggio di informazioni tra individui che operano in organizzazioni differenti, i cui confini diventerebbero così sempre più porosi e permeabili. I sistemi Common Based Peer Production sono indicati come la prima fase di un nuovo processo di produzione di valore attraverso il coordinamento reso possibile dalle tecnologie di rete, dove le decisioni derivano dal libero coinvolgimento di individui e dalla cooperazione tra loro, che può avvenire anche al di fuori dei formali confini organizzativi e per motivazioni differenti dal ritorno economico.

L'apporto originale di questo filone di studi è rappresentato dalla capacità di mettere in evidenza la reciproca influenza tra innovazione (tecnologica e organizzativa in primis) e sociale (sia come aggettivo sia come sostantivo).

### BOX 4 – Le iniziative ascrivibili alla scuola della coproduzione

Rientrano in questa categoria quelle iniziative che usano le tecnologie abilitanti, sia digitali che non, per attivare forme di peer production. CheFare, ad esempio, è una piattaforma on/off-line che aggrega e attiva idee, punti di vista, progetti e analisi critiche di ricercatori e attivisti e li orienta verso l'azione culturale e sociale trasformative. In modo differente, lo sono anche gli spazi di coworking, come ad es. Kilowatt, che favoriscono la collaborazione tra coworkers. La stessa Rivista Impresa Sociale può essere iscritta in questo elenco in virtù del suo ecosistema di ricercatori, operatori sociali, cooperatori e innovatori. Queste iniziative hanno esiti trasformativi sui luoghi e intensificano il senso di comunità tra i loro membri.

Il limite di queste iniziative è duplice: da un lato si ripropone lo stesso limite già evidenziato per le iniziative della scuola degli studi urbani, ovvero l'elevata dotazione di risorse che è necessaria per partecipare a questi processi; dall'altro lato, in virtù della grande attenzione e importanza attribuite alla comunicazione in questi progetti, è sempre molto complicato capire se quei discorsi restino tali o se invece siano capaci di generare impatti significativi sulla qualità della vita delle persone.

# — La sociologia dell'innovazione economica e le nuove forme di integrazione tra società ed economia

La sociologia dell'innovazione economica è arrivata per ultima allo studio dell'innovazione sociale (Barbera, Parisi, 2019), ma con un bagaglio analitico estremamente complesso e articolato e, soprattutto, con una lunga serie di studi precedenti che pur non avendo adottato esplicitamente il *framework* dell'innovazione sociale hanno trattato fenomeni che vi riconducibili.

Il tema comune a questi approcci è la sostanziale adesione all'ipotesi polaniana di integrazione-disgregazione della relazione tra società ed economia. Secondo Pais e Provasi (2015) e Vicari e Mingione (2017) ciò a cui si sta assistendo è l'emersione del movimento di ricostruzione dei legami sociali dopo che per oltre quarant'anni di neoliberismo sono stati distrutti a favore delle relazioni di mercato. Ciò avverrebbe in modo coerente con le grandi trasformazioni del passato e viene reso evidente con lo scoppio della crisi internazionale del 2008, in seguito alla quale il secondo movimento è emerso con forza e si è manifestato sotto forma di politiche e iniziative di innovazione sociale.

Il più ampio oggetto di studi di questo filone è al centro del lavoro degli studiosi che si sono occupati di *sharing economy* (Arcidiacono, Gandini, Pais 2018). In questo campo, le iniziative di innovazione sociale sono frequentemente sovrapposte a iniziative di economia collaborativa, intesa come un ampio e diversificato repertorio di azioni che vanno dalle piattaforme digitali globali a piccole e localizzate attività *off-line*, che si sono affermate come un paradigma abilitante per nuove forme di reciprocità (Pais, Provasi, 2015). Nello sviluppo di questo filone di studi è stato frequentemente fatto ricorso al lavoro di Granovetter, che ha dato un forte impulso sociologico per la comprensione dei modi nei quali le innovazioni si producono e diffondono in funzione di un mix di fattori di contesto e di agency (Barbera, Pais, 2017).

Solo parzialmente connesso a questi temi, un altro ambito di interesse di questi studi è rappresentato dai coworking, fenomeno emergente nei processi di riorganizzazione dei luoghi di lavoro (Andreotti, 2018). Questi spazi offrono la possibilità di sperimentare e sviluppare conoscenza nel corso dell'azione ed allargare i propri network collaborativi e, in tal modo, possono contribuire a sviluppare in un territorio un'atmosfera creativa. Lo studio di Montanari e Mizzau (2018) evidenzia il ruolo importante assolto dal soggetto gestore, che svolge un fondamentale compito di facilitazione tra la comunità di user e gli altri attori economici e sociali più o meno istituzionalizzati. Tale funzione è al centro anche del lavoro di Ivaldi et al. 2018 e Spinuzzi et al. 2018. In queste organizzazioni i community manager operano per facilitare la collaborazione e la creazione di reti tra pari.

Solo di recente, con Barbera e Parisi (2019), l'attenzione della sociologia economica si è posata sugli innovatori sociali, che in precedenza erano già stati studiati nell'ambito degli approcci manageriali. Nella ricostruzione dei due autori, gli innovatori sociali sono una popolazione tipicamente urbana, attiva soprattutto in città medio-grandi, confermando

l'idea della città come luogo dell'innovazione. Secondo i loro studi la popolazione degli innovatori sociali è composta per metà da persone nate dopo il 1980, sono giovani e con scarsi squilibri di genere (60% uomini - 40% donne). Sono in possesso di titoli di studio molto elevati: l'84% dei casi in possesso di Laurea (50,8%) o Master/Dottorato (33,2). Un altro elemento che caratterizza gli innovatori sociali è l'elevato capitale culturale di cui dispongono le loro famiglie di origine, che rappresentano una importante "dotazione di partenza" di cui gli innovatori sociali possono disporre, con forti implicazioni sui processi di auto-attribuzione. Sul piano delle loro condizioni professionali, poco meno della metà degli innovatori sociali sono lavoratori dipendenti, gli altri sono lavoratori indipendenti - imprenditori, lavoratori in proprio, professionisti, soci di cooperativa, collaboratori coordinati e occasionali. I dipendenti occupano prevalentemente posizioni dirigenziali mentre i lavoratori indipendenti operano raramente come imprenditori con dipendenti e soprattutto come lavoratori in proprio e soci di cooperativa, quindi in posizioni fragili sul piano del rapporto di lavoro. Le motivazioni che spingono questi individui a mettere in secondo piano gli interessi salariali e di condizione occupazionale per dedicarsi al bene comune sono soprattutto di natura valoriale ed etica. L'importanza di svolgere un ruolo concreto per la collettività emerge anche dall'immagine di imprenditore che i loro intervistati hanno in mente. Un'altra caratteristica personale che qualifica gli innovatori sociali è l'elevata fiducia interpersonale, coerentemente con la necessaria capacità di fare rete e collaborare quali abilità fondamentali per poter giocare un ruolo chiave nei processi di innovazione sociale. Questi innovatori operano in/con organizzazioni di varia natura e dimensione, accomunate dall'essere radicate dentro processi di sviluppo di comunità che mobilitano attori pubblici e privati, profit e non profit. Frequentemente operano, in qualità di consulenti o imprenditori di politiche, in regime di pluricommittenza, rendendo permeabili i confini organizzativi delle singole realtà.

### BOX 5 – Le iniziative ascrivibili alla scuola dell'economia collaborativa

Afferiscono a questa categoria quelle iniziative che accrescono e intensificano i processi di governance territoriale e ampliano il numero e la tipologia di attori in essi coinvolti. Alcuni esempi significativi sono Milano Sharing City, Co-Bologna e Open Toscana (Bernardi, 2018a; 2018b; Busacca, 2018; 2020). Di fronte alla complessità crescente delle sfide sociali, che richiedono innovazione per essere affrontate, questi progetti mobilitano attori tra di loro molto differenti nella costruzione e nell'implementazione di visioni e progetti collettivi. Un altro esempio di iniziative riconducibili a questa categoria è quello delle sempre più numerose piattaforme che aggregano e offrono servizi di welfare, come WeMi a livello territoriale o Tre Cuori a livello aziendale. Queste piattaforme abilitano interazioni complesse tra attori non abitualmente in dialogo e promuovono soluzioni win-win. Il loro principale limite è che, volontariamente o meno, tendono ad assecondare il processo di imprenditorializzazione delle città (Harvey, 1989) perché

aggregano e veicolano in primo luogo le idee e i progetti di quei soggetti che hanno accesso alla *governance* urbana e che in quanto tali sono in larga parte iscrivibili nei modelli di sviluppo socio-economico *mainstream*. Nel fare questo, se è vero che da un lato socializzano il mercato (nel doppio senso che intensificano la produzione sociale e ne accrescono l'attenzione al sociale) dall'altro lato muovono anche le relazioni sociali verso logiche di mercato.

# —— L'approccio storico-evolutivo e le politiche pubbliche in Europa

L'innovazione sociale si presenta come un concetto ricorrente che emerge nel dibattito politico e scientifico in occasione di periodi di grande trasformazione sociale. L'elemento caratteristico di questo comportamento è il diverso significato che assume ad ogni emersione, andando di volta in volta a delineare un diverso approccio al cambiamento sociale, da critico nell'800 a favorevole nella seconda metà del '900. Alcuni studi sono particolarmente utili per tentare di ricostruire il significato assunto in occasione dell'ultima recente ri-emersione.

Nicholls e Edmiston (2018) collocano l'innovazione sociale nel quadro delle principali strategie europee quali Europa 2020 e le sue principali iniziative bandiera e il suo obiettivo primario (smart, inclusive and sustainable economic growth), la Social Business Initiative e le sue iniziative destinate a sostenere l'innovazione sociale per creare le condizioni per una florida economia sociale (a favourable climate for social enterprises and key stakeholders in the social economy) e il Social Investment Package, che stabilisce che l'innovazione sociale e le sperimentazioni di politiche sociali devono essere incorporate nel policy making e connesse alle priorità sociali attraverso metodi di attivazione individuale per contrastare le cause di emarginazione. Nel quadro di queste strategie, l'innovazione sociale diventa un pilastro fondamentale dei Fondi Strutturali (European Structural and Investment Funds), in particolare del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE), oltre che di strumenti finanziari molto più piccoli come il programma EaSI (Employment and Social Innovation Programme). Oltre ai programmi di finanziamento appena introdotti, l'innovazione sociale è trasformata in pilastro delle politiche europee da diversi organismi dell'Unione Europea che sono coinvolti in iniziative che sono destinate a creare uno spazio economico per gli attori e le organizzazioni impegnate nell'innovazione sociale. I due autori ricostruiscono un lungo elenco di progetti che l'Unione Europea ha finanziato tra il 1998 e il 2013 nel campo dell'innovazione sociale e più recentemente ha rivolto la propria attenzione – e i conseguenti finanziamenti – verso azioni sociali di base e partecipative. Nei quadri strategici dominanti dell'Unione Europea l'innovazione sociale è identificata come mezzo (e un fine) per soddisfare i bisogni sociali in un contesto di risorse scarse. Pertanto, si può affermare che l'Unione Europea ha sostenuto il potenziale degli attori impegnati nell'innovazione

sociale come strategia per rafforzare la dimensione sociale dell'unione economica e monetaria. Ciò è avvenuto quindi in totale continuità con i quadri di politiche di sviluppo regionale e di rafforzamento del capitale umano e non solo di politiche sociali.

Da una prospettiva molto differente, Jenson (2015) colloca l'affermazione del concetto innovazione sociale nell'ambito dei processi di trasformazione provocati dall'avvento e poi dalla crisi di economie e politiche neoliberali. L'innovazione sociale emerge come concetto al fianco di altri come coesione sociale, inclusione sociale e investimento sociale. L'autrice individua nella debolezza del quasi-concetto innovazione sociale il suo punto di forza dal momento che è abbastanza indeterminato da renderlo adattabile ad una varietà di situazioni e sufficientemente flessibile da poter assecondare gli orientamenti di differenti ideologie politiche. Come gli altri concetti elencati poco sopra, l'innovazione sociale è stata sviluppata nell'ambito della ricerca di nuovi modi di ordinare i rapporti tra Stato e società di fronte a nuove emergenze sociali e a nuove strategie politiche. Da un punto di vista analitico, questo riordino può essere descritto come una riconfigurazione del "diamante del welfare" e il rafforzamento dei vertici riconducibile al mercato.

Jenson, approfondendo il caso delle politiche per il lavoro, evidenzia due strategie di politiche che determinano il progressivo rafforzamento del vertice del "mercato" del diamante: un tipo si fonda sul minor coinvolgimento diretto delle agenzie pubbliche, che pure continuano a finanziare gli interventi, nella progettazione e nell'implementazione delle azioni (come nel caso dei servizi in accreditamento e caratterizzati da prestazioni che seguono logiche di mercato); il secondo tipo si fonda su politiche di sostegno all'impresa sociale, supportata in quanto ritenuta maggiormente efficace ed efficiente nell'organizzazione dei sistemi di erogazione dei servizi (come nel caso dei sistemi di finanziamento basati su bandi o su incentivi fiscali).

Nei due casi, le innovazioni sociali danno vita ad un fenomeno che può essere interpretato sia come la mobilitazione di risorse private e civiche per affrontare problemi pubblici – come sono descritte dalla maggior parte degli studiosi – sia come un impiego di risorse pubbliche a supporto di agenti e rapporti di mercato.

### ${\tt BOX\,6-Le}$ iniziative ascrivibili alla scuola delle politiche pubbliche

Rientrano in questa categoria quelle iniziative in cui l'innovazione sociale è realizzata per mezzo di politiche pubbliche piuttosto che attraverso l'azione collettiva o imprenditoriale della società civile. Fanno parte di questa fattispecie le alleanze o le reti locali del (secondo) welfare (Maino 2017), cioè quei sistemi multi-attore che sperimentano nuove forme di produzione e distribuzione dei servizi di welfare, come accade in numerosi progetti del bando Cariplo Welfare in Azione, nei Distretti famiglia del Trentino o nelle Alleanze territoriali per la famiglia del Veneto. In modo diverso ma analogo, anche la Scuola dei quartieri a Milano

sperimenta nuove forme di socializzazione della produzione e distribuzione del welfare, così come le *Case del Quartiere* a Torino. Il punto in comune tra queste iniziative è che i cittadini non sono i beneficiari delle politiche pubbliche ma ne sono costruttori nella logica dell'*everyday maker* cioè attraverso le loro pratiche di vita quotidiane.

Il limiti principale di questi approcci è che le iniziative non sono praticamente mai—il caso trentino è un'eccezione — inscritte all'interno di quadri di *policy* robusti, nel senso di adeguatamente finanziati e duraturi, ma nella maggior parte dei casi sono iniziative che hanno architetture istituzionali e finanziarie molto fragili e che quindi sono facilmente sacrificabili a beneficio di altro in caso di crisi finanziarie o politiche, come recentemente dimostrato dal drenaggio di risorse provenienti da queste aree verso il settore sanitario per fronteggiare l'emergenza Covid-19.

# — I principali limiti degli studi di innovazione sociale e i loro effetti sull'azione di policy: alcune riflessioni conclusive

Gli studi di innovazione sociale fin qui descritti sono accomunati da un intenso orientamento performativo, cioè contribuiscono alla creazione del proprio oggetto di ricerca. Di fronte alla vaghezza della locuzione "innovazione sociale", gli studi cercano di delineare le caratteristiche delle azioni che sono annoverabili come innovazione sociale e così facendo costruiscono una tipologia di iniziative con caratteristiche comuni in termini di attori, azioni e scopi. Questa performatività ha una triplice funzione: in primo luogo serve per fare chiarezza su un termine vago e ambiguo; in secondo luogo è utile al policy making per perimetrare lo spazio sociale degli impatti attesi delle politiche; in terzo luogo serve agli studiosi per condividere un ambito di studio. Un tale processo si contraddistingue per l'effetto generativo che innesca attraverso il rafforzamento della duplice condizione dell'innovazione sociale quale scopo delle politiche pubbliche europee e mezzo per raggiungere finalità più generali. L'innovazione sociale oltre che un pilastro è quindi anche una issue delle politiche europee: il posizionamento dell'innovazione come scopo e mezzo al centro delle politiche europee alimenta la ridefinizione di una agenda di policy e la convergenza di una pluralità di attori vecchi e nuovi su questa issue.

Per supportare – e favorire – questa convergenza gli studi di innovazione sociale presentano una seconda caratteristica comune: il funzionalismo. Gli studiosi analizzano, ricostruiscono e presentano criticamente modelli di funzionamento delle innovazioni sociali nel tentativo di ricostruire schemi ricorrenti di ruoli e funzioni ricoperti dagli attori. Gli studi di impronta managerialista sono esemplificativi di questo approccio: il loro primario obiettivo è quello di schematizzare per creare modelli pronti per l'uso e pertanto più facilmente replicabili. Infatti, se l'innovazione sociale è uno scopo e un mezzo per raggiungere fini più generali allora la sua promozione diviene un obiettivo da perseguire anche attraverso la

facilitazione e l'abilitazione degli attori potenzialmente attivabili i quali, riconoscendo gli schemi di funzionamento dei modelli proposti e individuando in essi un potenziale di sviluppo e crescita, potrebbero decidere di perseguire strategie di innovazione sociale. L'idea che le definizioni di innovazione sociale veicolano è che essa rappresenti una soluzione a problemi sociali complessi che non sono ancora stati risolti dallo Stato o dal mercato. Inoltre, queste definizioni sono generative di regole e pratiche sociali che contribuiscono a definire quegli stessi fenomeni.

Il rapporto tra scopi e caratteristiche dei principali filoni di studi di innovazione sociale spiegano le ragioni dello stretto spazio critico nelle analisi dedicate (Busacca, 2013). Lo studio critico, per sua stessa natura, tende a prestare maggiore attenzione agli aspetti non evidenti e ambigui del proprio oggetto di studio. Nella sua fase di emersione, però, l'innovazione sociale per consolidarsi come pilastro delle politiche pubbliche europee per scelta di un'ampia coalizione di attori composta da policy maker, consulenti, studiosi, imprese sociali, ha avuto bisogno di discorsi e retoriche di rafforzamento piuttosto che di critiche puntuali, anche se finalizzate a operazionalizzare al meglio i dispositivi ad essa associati. L'innovazione sociale non è analizzata in sé e per sé ma in quanto soluzione. Inoltre, essendo trattata come intrinsecamente positiva, non viene posto il problema delle sue motivazioni e dei suoi obiettivi, che sono assunti come dati: risolvere nuovi e gravi problemi sociali.

Questa condizione aiuta a comprendere le ragioni della debolezza teorica degli studi di innovazione sociale. Il rafforzamento degli elementi teorici avrebbe ridotto la caratteristica polisemica del termine e conseguentemente la possibilità di un'adozione ampia del concetto da parte di attori che attribuiscono al termine significati e soprattutto sistemi di valori differenti. In termini di usabilità del concetto, infatti, la sua natura vaga è un elemento che opera a vantaggio della sua diffusione rendendo possibile l'adozione del concetto da parte di soggetti molto differenti tra di loro: per alcuni l'innovazione sociale rappresenta il coinvolgimento diretto della società civile nella progettazione ed erogazione dei servizi di welfare; per altri il rafforzamento delle organizzazioni dell'economia sociale; per altri ancora l'attivazione di nuovi attori precedentemente marginali nei processi di governo locale; per altri l'innovazione nel policy design; per altri ancora la capacità di incidere nelle relazioni di potere tra gli attori locali. Fintanto che l'innovazione sociale si presenterà come un quasi-concetto o un termine ombrello, ognuna di queste visioni potrà declinare a proprio uso la locuzione. Andando invece a stringere le maglie teoriche attorno al concetto si andrebbe necessariamente ad escludere alcuni significati e utilizzi del termine, limitando così la sua diffusione e radicamento. Questo punto di forza, però, in una fase ormai matura del processo di rafforzamento del concetto si trasforma in debolezza perché, privo di una solida teoria di riferimento, si presenta come un pilastro fragile e facilmente sostituibile da nuove strategie. Il paragone con le strategie di social investment può aiutare ad evidenziare questo limite. Il consolidamento e il rafforzamento di queste ultime ha richiesto un intenso lavoro teorico di ridefinizione delle teorie del welfare (vedi ad es. il diamante del welfare) e delle teorie relative agli impatti delle politiche sociali (vedi ad es. le teorie dell'empowerment e della capacitazione). Nel caso dell'innovazione sociale questa opera non è ancora stata realizzata e pertanto il concetto si è rafforzato senza che parallelamente si rafforzassero anche le utili teorie complementari.

In particolare, i limiti evidenziati per le iniziative ascrivibili alle sei scuole sono riconducibili alla debolezza di due ambiti di sviluppo teorico. Il primo riguarda la relazione tra innovazione sociale e sistemi di produzione. Relativamente a questo aspetto non è ancora stata approfondito il rapporto tra innovazione sociale e trasformazione dei sistemi di produzione in termini di capitalismo della conoscenza e produzione distribuita e a rete. I meccanismi di esclusione da questi processi si ripropongono nella maggior parte delle esperienze di innovazione sociale, che corrono così il rischio di andare ad aumentare la stratificazione e l'immobilità sociale proprio là dove invece la riduzione delle disuguaglianze e l'aumento delle opportunità sono due obiettivi prioritari dell'agenda dell'innovazione sociale.

Il secondo, invece, riguarda la relazione tra innovazione sociale e spazio-territorio-luoghi. Rispetto a questo secondo punto, lo spazio è stato fino ad oggi considerato dagli innovatori sociali e nel corso delle iniziative di innovazione sociale come un container dal quale estrarre o dove depositare capitale economico, sociale e culturale. Tuttavia, i rapporti di mutua influenza tra innovazione sociale e spazio sono ancora profondamente inesplorati e questo non determina solo la riproposizione di pratiche simili in contesto profondamente differenti, ma anche una visione limitata del contributo che l'ambiente può dare come fattore abilitante di processi creativi oltre che relazionali.

Dunque, se la vaghezza iniziale della locuzione social innovation è stata funzionale a favorire la sua ampia diffusione in diversi circuiti (politici, accademici, imprenditoriali, associativi, ecc.), rischia ora di trasformarsi in una pericolosa indeterminatezza che la rende un efficace termine "pigliatutto", ma poco utile per discriminare tra differenti tipi di azioni e, ancora più importante, tra diversi esiti. Azioni che favoriscono iniziative di natura imprenditoriale agiscono su attori e attraverso leve molto differenti da quelle che promuovono la coproduzione di beni comuni urbani; iniziative che favoriscono l'allargamento delle arene del welfare a nuovi attori hanno ben pochi punti in comune con iniziative che attivano il dialogo tra pubblici e piattaforme digitali. In tal senso, e alla luce delle debolezze teoriche delle pratiche evidenziate nei box presentati nell'articolo, l'impianto argomentativo di questo saggio ci aiuta a capire quanto sia diventato oggi necessario interrogarsi sugli esiti delle azioni più che sulle intenzioni o gli obiettivi e, a partire dai concreti effetti trasformativi, ricostruire le aree e le forme di impatto generati dalle differenti logiche di azione, andando così a mettere in evidenza che l'innovazione sociale non esprime una propensione innovativa neutrale rispetto agli attori e ai contesti ma viene declinata di volta in volta in funzione di questi e con risultati differenti.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.05

#### **Bibliografia**

Andreotti A. (2018), "La ridefinizione degli spazi e dei luoghi del lavoro: il caso dei coworking", in Nuvolati G. (a cura di), Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita, Firenze University Press, Firenze.

Arcidiacono D., Gandini A., Pais I. (2018), "Sharing what? The 'sharing economy' in the sociological debate", *The Sociological Review*, 66(2), pp. 275-288. DOI: 10.1177/0038026118758529

Arvidsson A., Giordano A. (2013), Societing Reloaded: pubblici produttivi e innovazione sociale, Egea, Milano.

Barbera F., Pais I. (2017), Postfazione all'edizione italiana. Mark Granovetter e la sociologia economica italiana, in M. Granovetter (a cura di), Società ed economia: Modelli e principi, Università Bocconi Editore, Milano, pp. 253-266.

Barbera F., Parisi T. (2019), Innovatori sociali. La sindrome di prometeo nell'Italia che cambia, Il Mulino, Bologna.

Benkler Y. (2017), "Peer production, the commons, and the future of the firm", Strategic Organization, 15(2), pp. 264-274, DOI: 10.1177/1476127016652606

Benkler Y., Nissenbaum H. (2006), "Commons-based peer production and virtue, *Journal of political philosophy*, 14(4), pp. 394-419, DOI: 10.1111/j.1467-9760.2006.00235.x

Bernardi M. (2018), "Temi guida: innovazione sociale e sharing economy: il caso milanese", in Nuvolati G. (a cura di), *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*, Firenze University Press, Firenze.

Bernardi M. (2018), "Sperimentazioni di amministrazione condivisa: il caso di Bologna", in Nuvolati G. (a cura di), Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita, Firenze University Press, Firenze.

Busacca M. (2013), Oltre la retorica della Social Innovation, *Impresa Sociale*, n. 2,2013, pp. 39-54. DOI: 10.7425/is.2013.2.04

Busacca M. (2018), "Università imprenditoriale e innovazione sociale a Milano e Venezia", Economia e Società Regionale, 3, pp. 109-131.

Busacca M. (2019), Innovazione sociale. Città, politiche e forme di ricostruzione del mercato, Bruno Mondadori, Milano.

Busacca M. (2020), "The Social Innovation dispositif", in Borelli G., Busacca M. (a cura di), Society and the City: The Dark Sides of Social Innovation, Mimesis International, Milano (in corso di pubblicazione).

Cajaiba-Santana G. (2014), "Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework", *Technological Forecasting and Social Change*, 82, pp. 42-51. DOI: 10.1016/j.techfore.2013.05.008

Caroli M.G., Fracassi E., Maiolini R., Carnini Pulino S. (2018), "Exploring social innovation components and attributes: a taxonomy proposal", *Journal of Social Entrepreneurship*, 9(2), pp. 94-109. DOI: 10.1080/19420676.2018.1448296

Cruz H., Rubén Martínez M., Blanco I. (2017), "Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia", *Partecipazione e conflitto*, 10(1), pp. 221-245.

Fairweather G.W. (1967), Methods for experimental social innovation, Wiley, New York.

Flyvbjerg B. (2001), *Making Social Science Matter*, Cambridge University Press, Cambridge.

Granovetter M. (1985), "Economic action and social structure: The problem of embeddedness", American Journal of Sociology, 91(3), pp. 481-510.

Greenwood D.J., Whyte W.F., Harkavy I. (1993), "Participatory action research as a process and as a goal", *Human Relations*, 46(2), pp. 175-192.

Harvey D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism", *Geographiska Annaler*, 71B, pp. 3-17.

Jenson, J. (2015), "Social innovation: redesigning the welfare diamond", in Nicholls A., Simon J., Gabriel M., Whelan C.C. (eds.), New frontiers in social innovation research, Palgrave Macmillan, London,11 pp. 89-106.

laione, C. (2016), "The CO-City: Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City", *American Journal of Economics and Sociology*, 75(2), pp. 415-455.

Maino F. (2017), Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia, pp. 19-42.

Montanari F., Mizzau L. (a cura di) (2016), I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale, Fondazione Brodolini, Roma.

Moulaert F., MacCallum D., Hillier J. (2013), "Social innovation: intuition, precept, concept", in Moulaert F., MacCallum D., Mahmood M., Hamdouch A. (eds.), *The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, Edward Elgar Publishers.

Moulaert F., Nussbaumer J. (2005), "Defining the social economy and its governance at the neighbourhood level: A methodological reflection", *Urban Studies*, 42(11), pp. 2071-2088.

Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The open book of social innovation*, Nesta e The Young Foundation, London.

Nicholls A., Edmiston D. (2018), "Social Innovation Policy in the European Union", in Heiskala R., Aro J. (eds.), *Policy Design in the European Union*, Palgrave Macmillan, pp. 161-190.

Nuvolati G. (2018), Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita, Firenze University Press, Firenze.

Pais I., Provasi G. (2015), "Sharing Economy: A Step towards the Re-Embeddedness of the Economy?", Stato e Mercato, 35(3), pp.347-378. DOI: 10.1425/81604

Trigilia C. (2007), La costruzione sociale dell'innovazione: economia, società e territorio, Firenze University Press, Firenze.

van der Have R.P., Rubalcaba L. (2016), "Social innovation research: An emerging area of innovation studies?", *Research Policy*, 45(9), pp. 1923-1935. DOI: 10.1016/j.respol.2016.06.010

Van Dyck B., Van den Broeck P. (2013), "Social innovation: a territorial process", in Moulaert F., MacCallum D., Mahmood M., Hamdouch A. (eds.), *The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, Edward Elgar Publishers, pp. 131-141.

Vicari-Haddock S., Mingione E. (2017), "Innovazione sociale e citta", *Sociologia Urbana e Rurale*, 113 pp. 13-29. DOI:10.3280/SUR2017-113002

Whyte W.F., Greenwood D.J., Lazes P (1989), "Participatory action research: Through practice to science in social research", *American Behavioral Scientist*, 32(5), pp. 513-551.

### Un confronto internazionale sulla regolamentazione della trasparenza, accountability e valutazione dell'impatto sociale per gli Enti del Terzo Settore

#### Laura Berardi, Giulia Bellante, Michele Antonio Rea

Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara

#### **Abstract**

Il lavoro intende approfondire i temi della trasparenza, della rendicontazione economica e sociale e della misurazione dell'impatto sociale, utilizzando un approccio internazionale e andando ad esplorare, oltre al contesto italiano, realtà considerate di riferimento sui temi dell'accountability delle aziende che perseguono finalità non lucrative. La Riforma in atto in Italia richiama, tra le altre cose, la necessità di misurare e rendicontare l'impatto sociale dell'attività delle aziende che presentano determinati caratteri e che al contempo svolgono determinate attività di interesse generale. Questo rappresenta solo uno dei tasselli che conduce verso maggiori livelli di accountability tutte le organizzazioni che devono o vogliono seguire questa indicazione normativa. In questa fase di profondo cambiamento, una analisi comparativa dei sistemi di trasparenza e rendicontazione in generale, e dei modelli di misurazione dell'impatto sociale in particolare, può fornire un utile contributo nell'individuazione di buone pratiche che possano essere adattate a diversi contesti come quello del nostro Paese. Allo stesso tempo facendo tesoro di dette esperienze, si possono introdurre elementi di novità che rispecchiano il contesto specifico e la particolare esperienza nella gestione di attività ad elevato impatto sociale. Il processo di cambiamento in atto, se ben gestito, può diventare, in questa ottica, di riferimento per altri Paesi che intendono muoversi nella stessa direzione di maggiore trasparenza e accountability dell'economia sociale ampiamente intesa.

Keywords: Terzo settore, regolamentazione, trasparenza, rendicontazione, impatto sociale.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.07

#### — Introduzione

Nel 2016 dopo un lungo confronto e dibattito pubblico è stata emanata la Legge 106/2016 che ha dato avvio al processo di Riforma del Terzo settore italiano. Questa legge, seguita dai successivi decreti attuativi e correttivi, rappresenta un primo e cruciale passo verso un più alto livello di trasparenza e una migliore regolamentazione degli Enti del Terzo Settore (ETS), prevedendo anche nuove regole in termini di valutazione dell'impatto e di rendicontazione del valore sociale per gli enti non lucrativi in possesso di particolari requisiti di carattere dimensionale, di forma giuridica ed attività svolte. Infatti, con il nuovo Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017) si afferma l'obbligo, per alcune organizzazioni, di valutare l'impatto delle loro attività e ciò rappresenta una importante innovazione in termini di rendicontazione e accountability per tutte le organizzazioni interessate (Bagnoli, 2018). Il presente lavoro intende fornire un'interpretazione critica del processo di cambiamento che sta interessando il Terzo settore italiano con la Riforma in corso di attuazione, anche rispetto ad altri contesti, con lo scopo di capire se esistano regole affini in Paesi ampiamente riconosciuti come "trasparenti" (ad esempio Stati Uniti, Regno Unito e Canada) per quanto attiene alla disciplina e la prassi sul Terzo settore. Si ritiene, infatti che per comprendere appieno ed interpretare correttamente le novità introdotte dalla recente Riforma italiana, possa essere utile contestualizzare la nuova legge all'interno di un quadro conoscitivo più ampio, utilizzando un approccio internazionale tramite l'analisi dei principali sistemi di regolamentazione e rendicontazione del Terzo settore presenti in Paesi che possono essere considerati come dei veri e propri "punti di riferimento". In tal modo, si potrà verificare se le nuove indicazioni proposte dal legislatore italiano siano in linea o meno con le tendenze internazionali di livelli crescenti di trasparenza e accountability.

Il presente lavoro si struttura come segue: nella prima parte verrà introdotto il tema della misurazione e della valutazione dell'impatto sociale all'interno del più ampio quadro teorico-pratico relativo ai temi della trasparenza, della rendicontazione e, più in generale, dell'accountability. Si richiameranno brevemente, alcuni dei principali approcci teorici sulla valutazione dell'impatto. Successivamente si passerà ad analizzare il contesto italiano, riportando le principali novità introdotte dal legislatore in termini di trasparenza ed accountability, ivi compreso l'obbligo di valutazione dell'impatto delle attività di alcuni Enti del Terzo Settore (ETS). La seconda parte del lavoro, si propone, invece, di comparare la situazione italiana con le principali pratiche di trasparenza e di rendicontazione - anche in termini di informazione sociale e valutazione dell'impatto sociale – in uso presso tre paesi che sono ben noti per il loro elevato livello di trasparenza e buona regolamentazione del Terzo settore. Le buone pratiche e gli standard di misurazione e valutazione delle performance sociali individuati nei Paesi oggetto di studio, potrebbero essere adottati e adattati anche in altri contesti nazionali che, come quello Italiano, si stanno muovendo verso una maggiore e migliore accountability.

#### — Il potenziale della misurazione e comunicazione dell'impatto sociale nel mondo delle organizzazioni senza scopo di lucro e della filantropia

Chi guida una organizzazione del Terzo settore riceve di frequente sollecitazioni di vario tipo per dimostrare l'impatto delle attività svolte su questioni di carattere sociale (Ebrahim, Rangan, 2010). Alcuni autori in letteratura parlano del Social Impact Assessment (SIA) come di un vero e proprio "mantra" per le organizzazioni senza scopo di lucro e la filantropia in generale (Ebrahim, Rangan, 2014; Ricciuti, Calò, 2018). È cosa nota che, nonostante molte organizzazioni nonprofit abbiano attualmente assunto un ruolo di rilevo nella società in cui operano, il loro effettivo successo continui a dipendere fortemente dalla loro capacità di guadagnarsi (e mantenere) la "fiducia" dei propri stakeholders (Connolly, Hyndman, 2013), e di soddisfarne i bisogni e le richieste, anche in termini di maggiore trasparenza ed accountabiltiy. Dunque, le questioni relative alla rappresentazione dei risultati delle attività delle organizzazioni così dette mission-driven (Anheier, 2005) non può limitarsi alla mera rendicontazione economico-finanziaria che, seppur di fondamentale importanza, non consentirebbe di mettere in luce quelli che sono gli aspetti più significativi risultanti dalle attività sociali e "di interesse generale" svolte dalle stesse. Se, infatti, come sottolineato da Mook et al. (2015), la rendicontazione del valore sociale è importante per tutte le forme di organizzazioni, è fondamentale per le organizzazioni dell'economia sociale in quanto si tratta di enti creati ed istituiti proprio per compiere una missione sociale. Non riconoscere e non rendere conto del valore sociale che creano, significherebbe non considerare una parte importante delle loro performance (Mook et al., 2015). Ne deriva, quindi, che i fini meta-economici che caratterizzano la realtà del privato sociale richiedano un livello di informazione tale da consentire alle differenti parti interessate di apprezzare il valore sociale prodotto dalle organizzazioni (Rea, 2004). A questo proposito, l'analisi dei "bisogni di informazione" degli stakeholders delle organizzazioni nonprofit (ONP) è stata oggetto del lavoro di Yang, Northcott e Sinclair (2017) che hanno esaminato i "bisogni di informazione" dei principali stakeholders e sostenitori sia pubblici che privati nei confronti delle ONP, definiti dagli autori come "stakeholders chiave". Questi ultimi, come rilevato dagli autori sopra citati, percepiscono la necessità di una varietà di informazioni di base, sia di tipo economico-finanziario, ma ancora più relative alla performance non finanziaria (Yang et al., 2017). Difatti, le problematiche relative all'impatto sociale delle organizzazioni e alla misurazione dei risultati rappresentano un argomento cruciale, in particolare per quelle organizzazioni la cui missione principale è quella di offrire un servizio a beneficiari terzi e che, spesso, ricevono la maggior parte dei loro finanziamenti da sostenitori privati, fondazioni, e imprese (Polonsky, Grau, 2011).

Il termine "impatto" è diventato di uso comune, parlando di questioni relative al Terzo settore. Ciononostante, non esiste ancora una definizione universalmente condivisa ed utilizzata in maniera univoca in letteratura e nella prassi (Ebrahim, Rangan, 2014). Alcune possibili concettualizzazioni di "impatto sociale" e di "valutazione" dello stesso, sono state proposte dall'International Association for Impact As-

sessment (IAIA) e dal sottogruppo noto con l'acronimo GE-CES (Groupe d'Experts de la Commission sur l'Entrepreneuriat Social) della Commissione Europea, proprio dedicato alle questioni relative alla misurazione dell'impatto. In particolare, l'IAIA definisce la valutazione dell'impatto come il processo di identificazione delle conseguenze future di un'azione attuale o proposta o, più nel dettaglio, la valutazione dell'impatto sociale viene intesa come quella attività che include i processi di analisi, monitoraggio e gestione delle conseguenze sociali previste e non, sia positive che negative, di interventi pianificati (politiche, programmi, piani, progetti) e dei processi di cambiamento sociale sollecitati da tali interventi (Vanclay, 2003). Appare dunque evidente come il Social Impact Assessment rappresenti una sfida importante per le organizzazioni che intendono affrontare la complessità di un processo di valutazione dell'impatto prodotto dalle proprie attività. Ed è proprio questa elevata complessità che ha portato allo sviluppo di una moltitudine di metodi, modelli, strumenti suggeriti per misurare il valore creato dalle organizzazioni. Si vedano, a tal proposito: Ebrahim, Rangan, 2014; Grieco et al., 2015; Lynch-Cerullo, Cooney, 2011; Maas, Liket, 2011; Polonsky, Grau, 2011. Nonostante la grande diversità che caratterizza i molteplici approcci proposti in letteratura, in termini di elementi distintivi, vantaggi e limiti, quasi tutti si basano su un modello logico che mira a identificare input, attività, output, risultati e impatto, dove: gli input si riferiscono a tutte le risorse utilizzate o investite nelle attività svolte dalle organizzazioni; gli output sono i prodotti e i servizi tangibili derivanti dalle attività, che possono essere misurati direttamente; i risultati sono intesi come i cambiamenti specifici di atteggiamenti, comportamenti, conoscenze, competenze ecc. che derivano dalle attività dell'organizzazione; infine gli impatti sono gli effetti che possono essere attribuiti esclusivamente all'organizzazione, calcolati come differenza tra i risultati delle attività genericamente intesi (outcome totali) e ciò che sarebbe successo comunque a prescindere dall'operato della organizzazione (Simsa et al., 2014), ovvero quelli che potremmo chiamare outcome diretti. La molteplicità di modelli proposti, oltre ad evidenziare l'estrema complessità che ruota attorno alle questioni relative alla valutazione dell'impatto sociale, pone le organizzazioni di fronte ad una ulteriore e non secondaria problematica, ossia la scelta del metodo che meglio si confà alle proprie esigenze e caratteristiche. Non sorprende come ad organizzazioni caratterizzate da una particolare dimensione, campo di attività, risorse finanziarie e umane prevalenti e così via, si adattino meglio alcune modalità di misurazione ed indicatori di impatto rispetto ad altri. Per aiutare le organizzazioni non profit (e, nel caso specifico, le imprese sociali) in questa scelta, Grieco et al. (2015) hanno eseguito un'analisi cluster considerando un campione di 76 modelli di valutazione dell'impatto sociale, raggruppandoli in classi in base ad alcune variabili di analisi: la tipologia dei dati (quantitativa, qualitativa, quali-quantitativa); la tipologia di impatto (olistico, sulle persone, ambientale, sociale, economico); lo scopo (screening, valutazione, gestione, certificazione, reporting); la complessità del modello (base, semplice, complessa, molto complessa); il settore (generale, specifico); il periodo di tempo (prospettico, retrospettivo, in corso); e lo sviluppatore (centro di ricerca/Università, rete di enti nonprofit, organizzazione nonprofit, studio di consulenza, altra istituzione). Il lavoro di Grieco et al. (2015) si propone, quindi, di fornire alle singole organizzazioni uno

strumento che consenta loro di identificare le metodologie più appropriate di valutazione dell'impatto e che rispondano al meglio alle loro necessità.

Zamagni et al. (2015), dopo aver ricostruito le più significative dimensioni che entrano in gioco nell'analisi dell'impatto sociale, con un particolare focus sulle imprese sociali (Tabella 1) e dopo aver richiamato i principali approcci e strumenti utilizzati a livello internazionale nella misurazione dell'impatto sociale, propone un frame metodologico per la rilevazione e la misurazione dell'impatto delle imprese sociali. Tale modello prevede 4 fasi: stakeholder engagement per la pianificazione degli obiettivi; analisi delle attività; misurazione dell'impatto; valutazione. Le dimensioni prese in considerazione sono sette – sostenibilità economica, promozione di imprenditorialità, democrazia ed inclusività della governance, partecipazione dei lavoratori, resilienza occupazionale, relazioni con la comunità ed il territorio, consequenze sulle politiche pubbliche - declinate poi in specifici ambiti (sottodimensioni) e indicatori.

La Tabella 1 riassume le principali dimensioni di analisi identificate in letteratura (Perrini, Vurro, 2013; GECES, 2015; OECD, 1991, 2015; Nicholls, 2015; Bengo et al., 2015; Lall, 2017, 2019; Ormiston, 2019).

I principali approcci e strumenti utilizzati a livello internazionale sono stati variamente classificati in letteratura, come mostrato nella Tabella 2 e i più noti e diffusi – nello scritto di Zamagni et al. (2015) – sono stati utilmente riepilogati e catalogati in base al livello di misurazione (output, outcome, impatto), tipo di misurazione (monetaria, non monetaria) e fonte. Per citarne solo alcuni, si ricordano, in particolare, lo SROI, la Balaced Scorecard (BSC), il Social Impact Assessment (SIA), il GRI Sustainability Reporting Framework, l'EVAS (Expanded value added statement), la Cost-Benefit Analysis (CBA), etc. (Mook et al., 2007; Zamagni et al., 2015).

Queste classificazioni proposte in letteratura possono risultare particolarmente utili per interpretare la scelta del legislatore italiano nel definire linee guida sulla valutazione

Criterio	Dimensioni	
Tipologia di misurazione	quantitativa (monetaria, non monetaria), qualitativa	
Orizzonte temporale di riferimento	breve, medio, lungo periodo	
Produzione del valore aggiunto	sociale, culturale, economico, istituzionale	
Catena del valore dell'impatto o impact value chain	input, attività, output (o esiti), outcome (o risultati), impatto	
Destinatari	> rendicontazione verso soggetti esterni (investitori e altri stakeholders) [measuring to prove] > gestione interna delle attività e base per la pianificazione strategica [measuring to improve]	
Motivazioni	> per prendere decisioni (ex ante) in merito al sostenere o meno un progetto > per valutarne gli esiti (ex post) e informarne i beneficiari o la comunità	
Fasi del processo di misurazione	<ul> <li>4 fasi: pianificare, fare, valutare, revisionare [Social Impact Investment Task Force, 2014]</li> <li>5 fasi: definizione degli obiettivi, analisi dei soggetti interessati, misurazione dei risultati, valutazione dell'impatto, monitoraggio e miglioramento [GECES, 2015]</li> </ul>	

Tabella 1 Le dimensioni della misurazione e valutazione dell'impatto sociale

Categorie di approcci	Autori
modelli basati sugli output modelli basati sugli outcome positivi ed internazionali modelli olistici	Nicholls, 2015
modelli quantitativi sociali semplici modelli complessi olistici modelli di screening qualitativi modelli di management	Grieco et al., 2015
modelli per la costruzione di un indicatore sintetico del valore sociale creato modelli che si focalizzano sul processo di produzione di un servizio/prodotto sociale cruscotti e indicatori di performance dell'organizzazione articolati per dimensioni	Bengo et al., 2015
metodi strategici metodi partecipativo metodi integrativi metodi basati sul ritorno atteso metodi sperimentali metodi logici	Perrini, Vurro, 2013

Tabella 2 Classificazione per categorie di approcci e strumenti alla misurazione dell'impatto sociale

dell'impatto sociale in attuazione di quanto previsto dalla Legge e, comparativamente, esplorare le scelte compiute da altri Paesi considerati di riferimento per il livello di trasparenza e accountability del Terzo settore.

Partendo da questi presupposti, dunque il presente articolo si propone di affrontare il complesso tema della valutazione dell'impatto sociale, con particolare riguardo alle questioni della comunicazione sociale e dell'accountability. Dette questioni sono analizzate all'interno di un quadro teorico-pratico che analizza ed affronta la necessità di una maggiore trasparenza e rendicontazione da parte delle organizzazioni del Terzo settore che si trovano sempre più spesso a dover fronteggiare le problematiche connesse ad una crescente crisi della loro legittimità percepita, anche a causa di frequenti scandali che hanno minato, in più di una occasione, la fiducia dell'opinione pubblica nei loro confronti. Pertanto, il presente studio fornisce una analisi comparativa delle principali regole di reporting e di trasparenza presenti sia in Italia, sia in altri Paesi di riferimento come quelli selezionati (UK, USA e Canada).

## — A che punto siamo con la Riforma italiana del Terzo settore in tema di trasparenza, rendicontazione economica e sociale, e misurazione dell'impatto sociale

La Riforma italiana ha rappresentato un primo ed importante passo verso un maggior livello di trasparenza ed accountability degli Enti del Terzo Settore e una loro migliore regolamentazione. La nuova definizione di ETS, introdotta con l'articolo 4 del D.Lgs. 117/2017, avvicina la disciplina e la prassi italiana a quella anglosassone in cui tutte le aziende private, a prescindere dalla loro forma giuridica, possono assumere lo status di "charity" purché dimostrino di svolgere una attività che abbia uno "scopo sociale" (social purpose) e finalizzata a perseguire il così detto "beneficio pubblico" (public benefit).

Alcune delle novità, come noto, hanno riguardato il rinnovato ruolo dell'autorità pubblica (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Consiglio nazionale del Terzo Settore, altre amministrazioni pubbliche correlate) nel riconoscimento e nella vigilanza degli ETS; l'introduzione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS); nonché i nuovi obblighi di rendicontazione economica e sociale e di misurazione dell'impatto sociale (Tabella 3).

Per effetto della Riforma, infatti, l'autorità pubblica prende atto dell'esistenza della volontà da parte di una organizzazione di operare senza scopo di lucro per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, gli riconosce lo status di ETS, esige il rispetto delle regole, ed esercita i relativi poteri di controllo (Zamagni, 2018). Anche il Consiglio Nazionale del Terzo Settore (CNTS) è coinvolto nelle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, con il supporto delle reti associative nazionali.

Al fine di garantire una maggiore e migliore trasparenza del Terzo settore e delle organizzazioni che ne fanno parte, è istituito in Italia, ma non ancora ad oggi operativo, il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Oltre ai requisiti appena definiti (in relazione allo scopo e alla tipologia di attività svolta), infatti, affinché una organizzazione possa qualificarsi come "Ente del Terzo Settore" e beneficiare delle agevolazioni previste dalla Riforma, è necessaria l'iscrizione nel Registro Nazionale (art. 4, D.Lgs. 117/2017). La portata di tale novità non è, certamente, da considerarsi come secondaria. La situazione italiana si caratterizza, ancora oggi – e fino a quando il RUNTS non sarà effettivamente operativo – per il proliferare di albi e registri organizzati per tipo di ente (es. volontariato, associazionismo, cooperazione sociale, ecc.) su base territoriale, determinando l'impossibilità di risalire ad una lista completa ed esaustiva di tutti gli ETS operanti a livello nazionale. Quindi il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (rappresenta un cambiamento considerevole, ancor più se si considera che esso sarà pubblico e reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica (art. 42, comma 2, D.Lgs. 117/2017). Rappresenterà, una volta operativo, uno strumento di fondamentale importanza per l'accountability degli ETS, almeno per due ordini di ragioni: conterrà un numero minimo di informazioni che le organizzazioni registrate dovranno necessariamente fornire (es. la denominazione, la sede legale e le eventuali sedi secondarie, le generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali, ecc.); le organizzazioni potranno utilizzarlo come repository di due importanti documenti di rendicontazione economico e sociale: il bilancio di esercizio e il bilancio sociale.

Quanto detto sin qui va però inserito in un più ampio sistema di contrappesi, che caratterizza appunto la Riforma complessivamente intesa, finalizzato a dare al sistema un grado di trasparenza assai maggiore rispetto al passato. La trasparenza è certamente uno dei temi ricorrenti del nuovo impianto normativo e si evince analizzando in maniera organica alcune regole introdotte dalla Riforma e che riguardano, per esempio:

- alcuni contenuti obbligatori del Bilancio sociale come il rapporto "uno a otto" tra compensi più bassi e più alti, la c.d. differenza retributiva (art. 16 del Codice); il monitoraggio svolto dall'organo di controllo (art. 30 del Codice); i compensi per i dirigenti; le forme di coinvolgimento per gli stakeholder; i contenziosi; l'impatto ambientale; le informazioni su parità di genere; il rispetto diritti umani; la prevenzione della corruzione; ecc.;
- la previsione per le imprese sociali di una attività di "monitoraggio, ricerca e controllo", una sorta di "revisione" (art. 15 del D.Lgs. 112/2017);
- alcuni contenuti obbligatori dell'atto costitutivo e dello statuto (art. 21 del D.Lgs. 112/2017);
- l'indicazione obbligatori da parte degli enti filantropici degli impieghi di risorse (erogazioni deliberate) e dei beneficiari diversi dalle persone fisiche (art. 39 del D.Lgs. 112/2017);
- l'affidamento alle reti associative di compiti di monitoraggio degli enti associati (art. 41 del D.Lgs. 112/2017);
- gli obblighi di trasparenza su attività di raccolta fondi, nei rapporti con i sostenitori e il pubblico (art. 7 del D.Lgs. 112/2017):
- la presenza obbligatoria, per alcuni ETS, di organi di controllo interno (art. 30 del D.Lgs. 112/2017) ed esterno (art. 31 del D.Lgs. 112/2017);
- la presenza di norme, anche extra Codice, sulla trasparenza rispetto ai contributi ricevuti (D.Lgs. 124/2017);
- l'obbligo, per gli ETS di certe dimensioni, di rendere pubblici

gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati (art. 14 del D.Lgs. 112/2017); – alcuni criteri di rendicontazione relativi al 5 per mille; ecc.

## —— Il modello di rendicontazione economica e sociale italiano

Sulla base della nuova normativa, agli ETS si richiederà di depositare nel RUNTS il bilancio di esercizio, le cui modalità di redazione dipenderanno dalle "dimensioni economiche" delle organizzazioni, con disposizioni semplificate per gli enti di minori dimensioni. In particolare, gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate non inferiori a 220.000 euro dovranno redigere un bilancio di esercizio redatto secondo il "principio di competenza economica" con stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione; mentre, gli ETS con ricavi/entrate/rendite o proventi inferiori a 220.000 euro potranno redigere un rendiconto di cassa (basato sul "principio di cassa"). Con il decreto 5 marzo 2020 è stata adottata la modulistica di bilancio per tutti gli ETS.

Importante risulta essere, dal punto di vista della trasparenza, il contenuto della Relazione di missione (Mod. C) che, come precisato nel decreto, «illustra, da un lato, le poste di bilancio e, dall'altro lato, l'andamento economico e finanziario dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie, cumulando informazioni che il Codice civile colloca per le società di capitali, distintamente, nella nota integrativa e nella relazione sulla gestione», pertanto da considerarsi diverso e non sovrapponibile al Bilancio sociale. Gli schemi proposti sono da considerarsi come "fissi", con possibilità di suddividere, raggruppare, eliminare e aggiungere voci, al fine migliorare la chiarezza del bilancio, ed esplicitando detta scelta nella relazione di missione. È prevista anche la Relazione del revisore legale, secondo quanto disposto dall'art. 31 del D.lgs. 117/2017 per gli ETS che presentano determinate caratteristiche dimensionali - superamento per due esercizi consecutivi di due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale di 1.100.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate di 2.200.000,00 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio di 12 unità.

Gli schemi di Bilancio proposti dal legislatore tengono conto della particolare natura degli ETS, infatti, in sintesi:

- Lo Stato Patrimoniale (Mod. A), molto simile a quello civilistico, distingue nel Patrimonio Netto, il fondo di dotazione dell'ente, il patrimonio libero e il patrimonio vincolato. I crediti e i debiti pure sono articolati per tenere conto della eterogeneità delle attività svolte dagli ETS e della moltitudine di soggetti con cui detti enti potrebbero avere posizioni creditorie e debitorie;
- Il Rendiconto gestionale (Mod. B), classifica costi/ oneri e proventi/ricavi, dapprima in base alla "destinazione" (attività di interesse generale, attività diverse, attività di raccolta fondi, attività finanziarie e patrimoniali, supporto generale), e poi in base alla loro natura, dando così la possibilità di compiere analisi riferibili

sia alla azienda nel suo complesso (calcolando l'avanzo/disavanzo dell'esercizio) sia alle sue principali aree gestionali (calcolando avanzi/disavanzi riferibili alle varie arre di attività). In calce a detto schema l'ETS può dare evidenza dei propri costi e ricavi figurativi, includendo per esempio anche il contributo derivante dall'impiego dei volontari;

– Il Rendiconto di cassa (Mod. D), anch'esso classifica uscite ed entrate, dapprima in base alla "destinazione" (attività di interesse generale, attività diverse, attività di raccolta fondi, attività finanziarie e patrimoniali, supporto generale), e poi in base alla loro natura, dando così la possibilità, anche in questo caso, di compiere analisi riferibili sia alla azienda nel suo complesso sia alle sue principali aree gestionali. L'avanzo/disavanzo d'esercizio viene calcolato prima e dopo aver considerato (a parte), uscite ed entrate per investimenti e disinvestimenti patrimoniali e finanziamenti. Anche in questo caso, come nel Mod. B, in calce al Rendiconto di Cassa, l'ETS può dare evidenza delle proprie entrate ed uscite figurative.

Alcune categorie di enti, come è noto, dovranno redigere e depositare il proprio bilancio sociale. In particolare, l'obbligo di redazione del bilancio sociale, di deposito dello stesso presso il RUNTS (o presso il Registro delle imprese, nel caso delle imprese sociali) e di pubblicazione sul sito internet riguarda, appunto, gli ETS di maggiori dimensioni, "con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro" (art 14, comma 1, D.Lgs. 117/2017); le imprese sociali, ivi comprese le cooperative sociali e i loro consorzi, indipendentemente dalla dimensione economica; i gruppi di imprese sociali, tenuti a redigere il bilancio sociale in forma consolidata; tutti gli enti accreditati come Centri di Servizio per il Volontariato (CSV). Il bilancio sociale dovrà essere redatto secondo le Linee guida adottate con Decreto Ministeriale 4 luglio 2019 - Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore, e dovrà fornire informazioni ulteriori rispetto a quelle meramente economiche e finanziarie. In particolare, le linee guida definiscono una struttura ed un contenuto minimo e, in caso di omissione di una o più sezioni, l'ente sarà tenuto a illustrare le ragioni che hanno condotto alla mancata esposizione delle informazioni. Gli ETS che volontariamente scelgono di redigere il bilancio sociale pur non essendovi tenuti devono comunque fare riferimento al predetto schema qualora intendano qualificarlo nella comunicazione pubblica come bilancio sociale ai sensi del Codice del Terzo Settore.

Tutte le informazioni relative alla sostenibilità economica, sociale ed (eventualmente) ambientale dell'ente devono essere ricondotte alle seguenti sezioni di sintesi: 1) Metodologia adottata per la redazione del bilancio sociale; 2) Informazioni generali sull'ente; 3) Struttura, governo e amministrazione; 4) Persone che operano per l'ente; 5) Obiettivi e attività, 6) Situazione economico-finanziaria; 7) Altre informazioni (es. impatto ambientale); 8) Monitoraggio svolto dall'organo di controllo (modalità di effettuazione ed esiti).

tipologie di ETS	bilancio d'esercizio	bilancio sociale
ETS con ricavi/rendite/ proventi o entrate inferiori a 220.000 euro	redazione, deposito e pubblicazione del Rendiconto di cassa (Mod. D)	-
ETS con ricavi/rendite/ proventi o entrate da 220.000 euro	redazione, deposito e pubblicazione del Bilancio di competenza (Mod. A, B, C)	-
ETS con ricavi/rendite/ proventi o entrate superiori ad 1 milione di euro	redazione, deposito e pubblicazione del Bilancio di competenza (Mod. A, B, C)	redazione, deposito e pubblicazione del Bilancio sociale
CSV imprese sociali, ivi comprese le cooperative sociali e i consorzi, e i gruppi di Imprese sociali	relazione del Revisore legale obbligatoria solo se sussistono per 2 anni consecutivi i requisiti dimensionali previsti dal CTS (Attivo dello SP 1.100.000 €, ricavi/rendite/proventi/entrate 2.200.000 €, dipendenti 12)	

Tabella 3 Obblighi di rendicontazione degli ETS in Italia

Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha provveduto, inoltre, a predisporre le Linee guida in materia di sistemi di valutazione dell'impatto sociale (VIS) delle attività svolte dagli Enti del Terzo Settore, dove, «per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato» (art. 7, comma 3, Legge 106/2016). Il decreto 23 luglio 2019 - Linee quida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, stabilisce che gli ETS tenuti alla redazione del bilancio sociale, o chi intende redigerlo volontariamente, possono dare evidenza della valutazione di impatto sociale nella sezione 5) del Bilancio sociale dedicata agli "obiettivi e attività", laddove sono previste «informazioni qualitative e quantitative sulle azioni realizzate nelle diverse aree di attività, sui beneficiari diretti e indiretti, sugli output risultanti dalle attività poste in essere e, per quanto possibile, sugli effetti di conseguenza prodotti sui principali portatori di interessi».

Le linee guida suggeriscono di utilizzare metodi qualitativi e quantitativi che potranno prevedere «un sistema di indici e indicatori di impatto, da mettere in relazione con quanto eventualmente rendicontato nel bilancio sociale». Gli ETS possono autonomamente scegliere metodi e metriche per la valutazione d'impatto nel rispetto di alcuni principi (intenzionalità, rilevanza, affidabilità, misurabilità, comparabilità) e contenuti minimi (partecipazione degli stakeholders, attività, servizi, input, outcome) fissati dal decreto. Il fine ultimo del "processo" di valutazione è quello di «far emergere e far conoscere: il va-

lore aggiunto sociale generato; i cambiamenti sociali prodotti grazie alle attività del progetto; la sostenibilità dell'azione sociale». Detto processo dovrà articolarsi nelle seguenti fasi: 1) analisi "partecipata" del contesto e dei bisogni; 2) pianificazione degli obiettivi di impatto; 3) analisi delle attività e scelta di metodologia, strumento, tempistica della misurazione; 4) valutazione; 5) comunicazione degli esiti della valutazione.

Le Linee guida sulla VIS chiariscono, specificandolo in maniera esplicita, chi sono i soggetti tenuti alla realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale. Tale obbligo incorre qualora richiesto da una pubblica amministrazione nell'ambito di procedure di affidamento relative a «interventi ed azioni di media e lunga durata (almeno diciotto mesi) e di entità economica superiori ad euro 1.000.000, se sviluppati in ambito interregionale, nazionale o internazionale», prevedendo, di fatto, una obbligatorietà che si applicherà verosimilmente solo a pochi e complessi casi, in cui l'ente dovrà garantire anche la capacità finanziaria necessaria a sostenere i relativi costi. Il legislatore sembra pertanto arretrare rispetto alle previsioni iniziali, non obbligando tutti gli ETS che redigono il BS ad imbarcarsi nel complesso ed articolato processo valutativo previsto dalle Linee guida.

In sostanza, mentre l'obbligo di redazione del Bilancio sociale nasce da caratteristiche dimensionali dell'ente, l'obbligo di redazione della Valutazione di impatto nasce da una specifica previsione di una pubblica amministrazione che, nell'affidare all'Ente di Terzo Settore risorse pubbliche di entità rilevante, sceglie di richiedere (e di finanziare) la valutazione dell'impatto prodotto.

# — Un confronto internazionale sulla regolamentazione della trasparenza e le principali pratiche di reporting e accountability delle ONP

Qui intendiamo approfondire il tema della misurazione dell'impatto sociale alla luce della Riforma italiana inserendolo, con un approccio internazionale, in un quadro conoscitivo più ampio relativo allo studio teorico-pratico dei sistemi di trasparenza e rendicontazione delle aziende non lucrative. In particolare, il presente lavoro analizza, oltre a quella italiana, diversi contesti nazionali considerati "di riferimento" sui temi dell'accountability e della trasparenza delle aziende nonprofit, al fine di identificare linee comuni ed elementi di differenziazione nelle scelte operate dal legislatore e nelle prassi in tema di rendicontazione e trasparenza.

Per il confronto internazionale sulla regolamentazione della trasparenza, della rendicontazione economica e sociale e della misurazione dell'impatto sociale per gli Enti del Terzo Settore, sono stati presi in considerazione, oltre all'Italia, tre Paesi (Stati Uniti, Canada e Regno Unito - Inghilterra e Galles), il cui Terzo settore è ampiamente sviluppato (Salamon, Anheier, 1998) e che in letteratura vengono considerati come alcune delle "giurisdizioni più regolamentate" sui temi oggetto del presente lavoro (Cordery, Deguchi, 2018). Il settore nonprofit nel Regno Unito, ad esempio, è caratterizzato da un livello "medio-alto" in termini di regolamentazione e di rendi-

contazione obbligatoria per le organizzazioni registrate presso la *Charity Commission* di Inghilterra e Galles (Bellante et al., 2018), al punto che alcuni autori lo considerano come uno dei migliori paesi in termini di regolamentazione, trasparenza ed *accountability* delle ONP (Irvine, Ryan, 2010). Analogamente, grazie all'elevato livello di disponibilità e fruibilità dei dati che caratterizza i settori nonprofit statunitensi e canadesi, molte ricerche scientifiche hanno esplorato alcune tra le più importanti caratteristiche di *governance, management* e *accountability* delle organizzazioni appartenenti a tale settore (ad esempio, Berardi et al., 2016; Gordon et al., 2009).

Ai fini della presente analisi, si considerano alcuni importanti fattori potenzialmente capaci di accrescere la fiducia e il supporto dei cittadini nei confronti delle ONP, come la presenza di un regolatore istituzionale e di un registro delle ONP, la disponibilità ed usabilità dei dati, ecc. (Cordery, Deguchi, 2018).

Dai risultati della suddetta analisi si rileva che i quattro Paesi hanno tutti un regolatore istituzionale, rappresentato dall'Agenzia delle entrate governativa per gli Stati Uniti d'America e per il Canada (il Canada Revenue Agency – CRA, per le organizzazioni Canadesi e l'Internal Revenue Service – IRS, per le ONP degli Stati Uniti); da un ente indipendente, denominato Charity Commission, per l'Inghilterra e il Galles. In Italia esistono diverse forme di controllo, interne ed esterne, attuate da diversi soggetti, quali il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, l'ufficio del RUNTS e le sue sedi locali,

l'amministrazione finanziaria dello Stato e il Consiglio Nazionale del Terzo Settore.

In tutti i Paesi esaminati è presente, inoltre, un registro delle organizzazioni nonprofit: negli Stati Uniti, le "tax-exempt organizations" sono presenti sul sito web dell'IRS; in Canada le "charities" sono registrate presso il Registro del CRA; nel Regno Unito, le ONP devono registrarsi presso la Charity Commission; in Italia, come noto, affinché una organizzazione possa qualificarsi come ETS e beneficiare delle relative agevolazioni è necessaria l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).

In relazione agli obblighi di rendicontazione previsti per le ONP dei Paesi oggetto di analisi, tutte le organizzazioni senza scopo di lucro devono depositare dei documenti e informazioni in relazione alla dimensione dell'organizzazione o alla forma giuridica. I principali documenti di rendicontazione previsti nei quattro Paesi sono: il Form 990 per le organizzazioni statunitensi; il Form T3010 per le ONP in Canada; la relazione annuale/bilancio (Annual Report) per gli enti nonprofit del Regno Unito; il bilancio di esercizio e il bilancio sociale per gli ETS italiani. La Tabella 4 riassume le informazioni incluse nei documenti e/o accessibili nelle principali banche dati dei quattro paesi, classificate nelle seguenti macro-categorie: informazioni generali; informazioni sulla governance e sul management; informazioni sulle risorse umane: e informazioni economico-finanziarie. Si veda a tal proposito quanto riportato nella Tabella 4.

	USA	CANADA	UK	ITALY		
Informazioni Generali	Informazioni Generali					
Numero di identificazione / registrazione	IRSw (form990 - D)	CRAw (formT3010 - section A)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RUNTS, BS		
Nome dell'organizzazione / altro nome	IRSw (form990 - C)	CRAw (formT3010 - section A)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RUNTS, RM (Mod. C), BS		
Forma legale / fiscale	IRSw (form990 - I, K)	CRAw - basic information sheet	CCw (Charity framework section)	RUNTS, BS		
Data di chiusura dell'esercizio finanziario	IRSw (form990 - A)	CRAw (formT3010 - section A)	CCw (Charity overview section) + CCdds	31 dicembre		
Informazioni di contatto / sedi	IRSw (form990 - C, E)	CRAw (formT3010 - section A)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RUNTS, RM (Mod. C); BS		
Anno di istituzione / registrazione	IRSw (form990 - L)	CRAw - basic information sheet	CCw (Charity framework section) + CCdds	RUNTS		
Appartenenza ad un gruppo (e relativo numero di identificazione)	IRSw (form990 - H)	CRAw (formT3010 - section A)	CCw (Linked charities section) + CCdds	RUNTS, BS		
Descrizione della mission dell'organizzazione	IRSw (form990 - Part I.1 + Part III)	CRAw (formT3010 - section C)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RUNTS, RM (Mod. C), BS		
Area di attività	Guidestar	CRAw (formT3010 - section C)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RUNTS, RM (Mod. C), BS		
Campo di attività	Guidestar	CRAw - basic information sheet	CCw (Charity framework section) + CCdds	RUNTS, RM (Mod. C), BS		
Informazioni sulla governance e il management						
Lista degli amministratori / fiduciari / direttori / dipendenti chiave (nominativo)	IRSw (form990 - Part VII section A)	CRAw (formT3010 - section B + Form T1235)	CCw (Contact & Trustees section) + CCdds	RUNTS, BS		
Numero di direttori indipendenti	IRSw (form990 - Part VI section A)	CRAw (Form T1235)	-	BS		

Presenza di un comitato esecutivo	IRSw (form990 - Part VI section A)	-	-	BS
Lista degli amministratori / fiduciari / direttori / dipendenti chiave (ruolo e titolo)	IRSw (form990 - Part VI section B)	CRAw (formT3010 - section B + Form T1235)	-	RUNTS, BS
Amministratori che svolgono questa attività anche in altre ONP	-	-	CCw (Contact & Trustees section)	-
Remunerazione di amministratori / fiduciari / direttori / dipendenti chiave (stima)	IRSw (form990 - Part VII section A)	-	-	RM (Mod. C), BS
Informazioni sulle risorse umane		,		
Numero di dipendenti	IRSw (form 990 - Part I)	CRAw (formT3010 - Schedule 3)	CCw (Charity Framework section) + CCdds	RM (Mod. C), BS
Remunerazione dei membri dello staff	-	CRAw (formT3010 - Schedule 3)	-	RM (Mod. C), BS
Numero di volontari	IRSw (form 990 - Part I)	-	CCw (Charity Framework section) + CCdds	RM (Mod. C), BS
Informazioni di tipo economico-fina	nziario	•	1	
Copia del Bilancio e relazioni (.pdf)	-	_a	CCw (Charity overview / view accounts section) - pdf	SP (Mod.A), RG (Mod.B), RM (Mod. C), RC (Mod. D)
Proventi / Ricavi (valori totali e di dettaglio)	IRSw (form990 - Part I + Part VIII)	CRAw (formT3010 - section D)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RG (Mod.B), RC (Mod. D)
Oneri / Costi (valori totali e di dettaglio)	IRSw (form990 - Part I + Part VIII)	CRAw (formT3010 - section D)	CCw (Charity overview section) + CCdds	RG (Mod.B), RC (Mod. D)
Attività (valori totali e di dettaglio)	IRSw (form 990 - Part I + Part X)	CRAw (formT3010 - section D)	CCw (Charity overview section) + CCdds	SP (Mod.A)
Passività (valori totali e di dettaglio)	IRSw (form 990 - Part I + Part X)	CRAw (formT3010 - section D)	CCw (Charity overview section) + CCdds	SP (Mod.A)
Metodo di rendicontazione	IRSw (form 990 - Part XII)	CRAw (formT3010 - section D)	-	Desumibile dagli schemi di bilancio adottati
Bilancio compilato o revisionato da un esperto contabile indipendente	IRSw (form 990 - Part XII)	-	-	Relazione del RL
Bilancio consolidato	IRSw (form 990 – H + Part XII)	-	CCdds	RUNTS

Disponibilità di informazioni sulle organizzazioni nonprofit di USA, Canada e UK e indicazione delle rispettive fonti

#### Note:

IRSw = Internal Revenue Service website

CRAw = Canada Revenue Agency website

CCw = Charity Commission of England & Wales website

CCdds = Charity Commission - data download service

RUNTS = Registro unico nazionale del Terzo settore (il decreto istitutivo del RUNTS non risulta ancora emanato)

SP (Mod. A) = Stato patrimoniale (Decreto 5 marzo 2020, Adozione della modulistica di bilancio degli enti del Terzo settore)
RG (Mod. B) = Rendiconto Gestionale (Decreto 5 marzo 2020, Adozione della modulistica di bilancio degli enti del Terzo settore)

RM (Mod. C) = Relazione di Missione (Decreto 5 marzo 2020, Adozione della modulistica di bilancio degli enti del Terzo settore)

RC (Mod. D) = Rendiconto di Cassa (Decreto 5 marzo 2020, Adozione della modulistica di bilancio degli enti del Terzo settore)

BS = Bilancio sociale predisposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 117/2017 (Decreto 4 luglio 2019).

Impresa Sociale 2/2020 41

<sup>&</sup>lt;sup>a</sup> Le organizzazioni nonprofit Canadesi (charities) registrate devono allegare al file T3010 anche il Bilancio (Financia Report) ma quest'ultimo viene reso disponibile solo su richiesta.

I dati riportati in Tabella 4 evidenziano come le informazioni incluse nei rapporti / relazioni / moduli / documenti ufficiali / basi di dati dei tre paesi siano di tipo sia economico-finanziario che sociale.

Con riferimento agli Stati Uniti, il Form 990 contiene informazioni generali e di carattere identificativo (ad esempio nome, indirizzo, sito web, tipologia di organizzazione, anno di costituzione, ecc.); informazioni riguardanti la mission e le attività dell'organizzazione; informazioni sulla governance e la gestione (ad es. i membri dell'organo di governo, il numero di volontari, i compensi corrisposti a funzionari, amministratori, fiduciari, dipendenti chiave, ecc.); e informazioni economico-finanziarie. Come già anticipato, nella gran parte dei casi, gli obblighi di rendicontazione delle ONP sono commisurati alla dimensione delle stesse o alla forma giuridica, e gli USA non fanno eccezione. Oltre alla versione "completa" del Form 990, sono, infatti, previste altre due tipologie di moduli per le ONP, ossia il Form 990-EZ, che rappresenta una versione breve (short form) del Form 990 per le organizzazioni più piccole, e il Form 990-PF, per le private foundations. I documenti depositati dalle ONP statunitensi rappresentano un eccellente strumento di rendicontazione e trasparenza pubblica, in quanto alle organizzazioni non è richiesto esclusivamente di presentare i suddetti rapporti all'IRS ma anche di rendere tale documentazione disponibile ed accessibile a chiunque lo richieda (Sumariwalla, Levis, 2000).

In Canada, il Modulo T3010, analogamente al Form 990 statunitense, contiene una notevole quantità di informazioni di tipo identificativo; di governance; dati economico-finanziari; ecc. In Inghilterra e in Galles, l'Annual Report fornisce alla Charity Commission i dettagli economico-finanziari di base e le principali informazioni sui trustee e sulle attività dell'organizzazione; mentre il dettaglio delle informazioni economico-finanziarie e relative alla responsabilità sociale (es. informazioni sulla governance e la gestione, sugli obiettivi e le attività, sui risultati e le performance, ecc.) è presente nel bilancio (financial statements) e nella relazione dei trustees (documento disponibile in pdf), un documento che deve essere preparato dalle organizzazioni di maggiori dimensioni, nonché, da una specifica tipologia di ONP, la "charitable incorporated organization (CIO)", indipendentemente dalle dimensioni.

In Italia, nel RUNTS, una volta reso operativo, dovranno risultare per ciascun ente almeno le seguenti informazioni: la denominazione; la forma giuridica; la sede legale, con l'indicazione di eventuali sedi secondarie; la data di costituzione; l'oggetto dell'attività di interesse generale, il Codice fiscale o la partita Iva; il possesso della personalità giuridica e il relativo patrimonio minimo; le generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell'ente; le generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali con indicazione di poteri e limitazioni. Nel Registro dovranno inoltre essere iscritte tutte le vicende più rilevanti dell'ente: il riconoscimento della personalità giuridica; le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto; le deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, di scioglimento, estinzione, liquidazione e cancellazione; i provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione; le generalità dei liquidatori; tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento. Nella

richiesta di iscrizione si dovranno allegare Atto Costitutivo e Statuto adeguato alle richieste del Codice del Terzo Settore e si dovrà indicare in quale delle sette sezioni si intende iscrivere la propria organizzazione (organizzazioni di volontariato; associazioni di promozione sociale; enti filantropici; imprese sociali, incluse le cooperative sociali; reti associative; società di mutuo soccorso; altri Enti del Terzo Settore) questo inciderà sulla codifica di registrazione e identificazione. L'ente deve depositare entro il 30 giugno di ogni anno le scritture contabili e i bilanci d'esercizio chiusi al 31 dicembre dell'anno precedente. I decreti recentemente emanati relativi agli schemi di Bilancio economico e sociale mostrano come, molte delle informazioni generali, di governance e management, relative alle risorse umane, nonché le informazioni economico-finanziarie e patrimoniali sono presenti negli schemi minimi obbligatori previsti dalla legge e che verranno depositati, in relazione alle dimensioni dell'ETS e della sua tipologia giuridica, nel RUNTS o nel Registro delle Imprese. Nella Tabella 4 sono riepilogati gli schemi di riferimento per le varie tipologie di informazione, ovvero Stato Patrimoniale (Mod.A), Conto Economico (Mod.B), Relazione di Missione (Mod.C) per gli ETS tenuti a redigere il Bilancio "di competenza"; il Rendiconto di Cassa (Mod. D) per gli ETS tenuti a redigere il Bilancio "di cassa"; lo schema di Bilancio sociale redatto sulla base delle linee guida ministeriali. Senza considerare, in questa sede, le informazioni ugualmente contenute nei documenti di Bilancio (Nota Integrativa e Relazione sulla Gestione) per quelle imprese che sono tenute alla redazione del Bilancio civilistico. Il presente lavoro non considera, inoltre, eventuali ulteriori specificazioni sulla trasmissione iniziale e periodica delle informazioni al RUNTS che potrà prevedere, per esempio, l'uso di format o schemi specifici.

Per quanto riguarda la presenza di informazioni relative alla misurazione dell'impatto sociale, la documentazione depositata dalle organizzazioni statunitensi e canadesi e le informazioni disponibili direttamente attraverso il sito web della *Charity Commission* non contengono riferimenti espliciti e specifici alla misurazione dell'impatto delle attività dell'organizzazione. La relazione annuale dei *trustees* delle charities di Inghilterra e Galles dovrebbe contenere questo tipo di informazione, anche se questi dati non obbligatori non sono disponibili in un formato "machine readable".

Nel trattare il tema della trasparenza e rendicontazione, è importante, infatti, prendere in considerazione non solo la disponibilità e accessibilità dei dati, ma anche loro "usabilità", ossia la loro capacità di essere facilmente trattati ed elaborati perché diffusi in un formato digitale elaborabile. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'Internal Revenue Service fornisce un elenco completo delle ONP disponibile gratuitamente sul proprio sito web con la possibilità di scaricare una copia dei documenti depositati (Form 990, Form 990- EZ, Form 990-PF). Inoltre, a partire da giugno 2016, l'IRS ha reso disponibili i dati dei suddetti Form sulla piattaforma di Amazon Web Services (AWS) in un formato "machine-readable". Allo stesso modo, l'Agenzia delle Entrate del Canada fornisce un elenco di tutte le ONP registrate, liberamente disponibile sul proprio sito web, in cui si ha accesso alle informazioni dei Form T3010 sia in una versione completa (full view) sia in una versione sintetica (quick view). Inoltre, sul sito internet governativo canadese viene pubblicata una lista delle orga-

nizzazioni nonprofit registrate con i relativi dati scaricabili in formato CSV e disponibili sia in inglese che in francese. Nel Regno Unito, la *Charity Commission* mette a disposizione le informazioni sulle charities registrate in Inghilterra e Galles, sul proprio sito web, dove è possibile scaricare liberamente le relazioni annuali e i rendiconti finanziari delle organizzazioni. La Commissione sta sviluppando anche un nuovo registro (attualmente in versione beta) per rendere più agevole per gli utenti l'identificazione delle informazioni sulle charities ed attualmente rende disponibile anche un servizio di download dei dati sulle *charities* registrate, aggiornato mensilmente, e contenente molteplici informazioni in un formato digitale elaborabile (*Charity Commission - Data Download Service*).

## — La valutazione dell'impatto sociale delle organizzazioni nonprofit nei Paesi più trasparenti e accountable

La disamina della regolamentazione e della prassi sulla trasparenza e sui sistemi di rendicontazione delle ONP nei tre Paesi analizzati comparativamente con l'Italia, ha messo in evidenza come nei principali documenti informativi che le organizzazioni devono produrre non siano esplicitati obblighi specifici di valutazione e comunicazione dell'impatto sociale delle attività svolte. Unica, parziale eccezione è rappresentata dalla presenza, solo eventuale ma non obbligatoria, di queste informazioni nella relazione annuale degli amministratori, relativamente alle charities regolamentate dalla *Charity Commission*.

Per verificare se sussistano obblighi o disposizioni normative analoghi a quelli introdotti dal legislatore italiano relativamente alla valutazione dell'impatto sociale, il presente lavoro si è proposto, innanzitutto, di analizzare i principali testi normativi che regolamentano le organizzazioni senza scopo di lucro negli altri tre Paesi esaminati: l'Internal Revenue Code (IRC) per le organizzazioni degli Stati Uniti (U.S. Code - Title 26. Internal Revenue Code - Subtitle A. Income Taxes - Chapter 1. Normal taxes and surtaxes - Subchapter F. Exempt Organizations); il Charity Act del 2011 per le charities di Inghilterra e Galles; e il Canadian Income Tax Act, per le organizzazioni nonprofit Canadesi. Ma in nessuna di queste tre fonti, sono presenti riferimenti espliciti all'obbligo di valutare e comunicare l'impatto (sociale, o comunque variamente inteso). Sono stati, successivamente, analizzati alcuni dei principali regolamenti, standard e documenti, forniti dai diversi regolatori istituzionali nei tre paesi, al fine di verificare se esistano linee guida specifiche e vincolanti per la valutazione dell'impatto sociale delle ONP.

Per quanto concerne le organizzazioni statunitensi, in generale, dato che le ONP sono tenute a depositare il Form 990 o Form 990-EZ (Siegel, 2010), sono state analizzate alcune delle principali guide e istruzioni per la loro compilazione fornite dall'Internal Revenue Service: le istruzioni, per l'anno 2018, relative al Form 990 - Return of Organization Exempt From Income Tax Under section 501(c), 527, or 4947(a)(1) of the Inter-

nal Revenue Code (except private foundations); le istruzioni, per l'anno 2018, relative al Form 990-PF - Return of Private Foundation or Section 4947(a)(1) Nonexempt Charitable Trust Treated as a Private Foundation; la pubblicazione n. 4220 dell'IRS "Applying for 501(c)(3) Tax-Exempt status"; la pubblicazione n. 4221-PC dell'IRS "Compliance Guide for 501(c) (3) – Public Charities"; e la pubblicazione n. 4221-PF dell'IRS "Compliance Guide for 501(c)(3) – Private Foundations". In nessuno dei suddetti documenti sono presenti riferimenti espliciti all'obbligo di valutare l'impatto delle attività delle organizzazioni. Inoltre, né nei "Principi contabili generali per le organizzazioni senza fini di lucro", ampiamente basati su standard esistenti per le imprese che sono stati adottati dal Financial Accounting Standards Board nello "Statement of Financial Accounting Standard n. 117" (Siegel, 2010), né nel suo successivo aggiornamento dell'agosto 2016, esiste un riferimento esplicito all'obbligo di valutare e comunicare l'impatto sociale delle attività svolte dalle organizzazioni.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per il Canada. La Guida T4033 (E) del CRA pubblicata con lo scopo di aiutare le ONP nella compilazione di diversi moduli informativi tra cui il Form T3010, sebbene metta in evidenza la necessità per le ONP di descrivere i programmi in corso nonché i nuovi programmi portati avanti, non fornisce alcun riferimento specifico all'obbligo di valutare l'impatto di queste attività. Un riferimento indiretto alla questione dell'impatto si può riscontrate in alcune linee guida disponibili sul sito web del CRA¹. Tuttavia, queste non richiedono di valutare l'impatto, ma solo che un'organizzazione dovrebbe essere potenzialmente in grado, se necessario ed in circostanze specifiche, di dimostrare che le sue attività vengono svolte per un beneficio "misurabile" (pubblico).

Infine, per quanto riguarda il contesto del Regno Unito, la Charity Commission per l'Inghilterra e il Galles, che è comunemente descritta come il "regolatore delle charities" (Fries, 2010) mette a disposizione delle organizzazioni registrate numerose linee guida che fanno ampio riferimento ai SORP (Statement of Recommended Practice). In particolare, nella guida "Charity reporting and accounting: essentials November 2016 (CC15d)" la Charity Commission afferma che le charities (diverse dalle società commerciali, le companies) con un reddito lordo superiore a £ 250.000 durante l'anno finanziario e tutte le charitable companies devono preparare il rendiconto per competenza in conformità con i SORP applicabili. Per gli esercizi che hanno inizio dal 1 gennaio 2016 (o da data successiva), si applica solo il nuovo SORP FRS 102 (in sostituzione del SORP 2005). I SORP utilizzano termini differenti in relazione al livello di "obbligatorietà" dei requisiti indicati - l'organizzazione "deve" (must), "dovrebbe" (should), "può" (may) (SORP FRS 102). In particolare, il SORP FRS 102 afferma che la relazione annuale degli amministratori deve contenere una sintesi dei principali risultati dell'ente. Il rapporto dovrebbe identificare in quali aspetti il lavoro dell'organizzazione ha determinato per i destinatari un beneficio altrimenti non conseguibile e, se possibile, spiegare i benefici più ampi relativi alla società nel suo complesso. Le charities sono incoraggiate a valutare il loro impatto, anche se il SORP utilizza i termini "should" e "may" per sottolineare come non si tratti di obblighi vincolanti ma solo di suggeri-

1 https://bit.ly/2Ylkwzf

menti e raccomandazioni. Nel nuovo SORP, si afferma l'importanza delle questioni relative all'impatto delle organizzazioni nonprofit, ma se ne afferma la relativa complessità, probabilmente uno dei motivi alla base della scelta da parte del regolatore di fornire suggerimenti e raccomandazioni ma non un obbligo stringente e vincolante di valutazione dell'impatto sociale.

Infine, si è osservato che, nel contesto statunitense, le informazioni sull'impatto sociale di alcune organizzazioni possono essere reperite sul database privato GuideStar.org. Guide-Star USA è un vastissimo e repository di dati<sup>2</sup> che raccoglie, organizza e distribuisce informazioni sulle organizzazioni non profit degli Stati Uniti e la cui missione dichiarata<sup>3</sup> è sostenere la filantropia fornendo informazioni che promuovano la trasparenza, consentano agli utenti di prendere decisioni migliori e incoraggino le donazioni. GuideStar classifica le ONP degli Stati Uniti in base al loro livello di trasparenza, utilizzando le seguenti categorie: "nessun livello"; "bronzo"; "argento"; "oro"; e "platino"; e per guadagnarsi l'assegnazione delle categorie "oro" o "platino", le organizzazioni registrate su GuideStar devono compilare una sezione specifica presente sul sito web di GuideStar, intitolata "Charting Impact". Il framework Charting Impact è un progetto congiunto di Independent Sector, GuideStar e BBB Wise Giving Alliance, e si compone di cinque domande chiave che creano un quadro comune per consentire alle organizzazioni (di qualsiasi dimensione e mission) di imparare le une dalle altre e servire meglio le loro comunità: (1) Che cosa mira a realizzare la tua organizzazione? (2) Quali sono le tue strategie per far sì che ciò accada? (3) Quali sono le capacità della tua organizzazione? (4) Come farà la tua organizzazione a sapere se stai facendo progressi? (5) Cosa hai compiuto finora e quali sono i prossimi passi? Per ciascuna di queste domande, la guida fornita da GuideStar a supporto della compilazione del "Charting Impact" propone una breve descrizione su come rispondere e ne evidenzia l'importanza. Pertanto, le numerosissime organizzazioni statunitensi registrate su GuideStar che desiderano completare il loro "Rapporto di impatto" al fine di ottenere il sigillo di trasparenza Gold o Platinum, hanno a disposizione una guida da seguire per riflettere sulle loro attività e comunicarne l'impatto.

Analogamente nel Regno Unito, la Charity Commission è stata coinvolta nello sviluppo di una serie di "principi di buona comunicazione dell'impatto" (principles of good impact reporting) che si focalizzano sui seguenti due temi: (1) come le organizzazioni dovrebbero comunicare il loro impatto (chiarezza, accessibilità, trasparenza, accountability, proporzionalità, verificabilità); e (2) che cosa le organizzazioni dovrebbero comunicare (scopo, obiettivi, attività, risultati, evidenze, lezioni apprese). Il termine "dovrebbe" evidenzia come i principi non siano intesi come obblighi o vincoli, ma piuttosto come una guida per aiutare le organizzazioni ad esplorare l'impatto delle loro attività e a comunicarlo.

Infine, per le organizzazioni nonprofit Canadesi, *CanadaHelps* ha lanciato uno strumento online progettato per consentire a tutti gli enti senza scopo di lucro, indipendentemente dalle dimensioni, di creare e condividere il loro impat-

to<sup>4</sup>. Sul sito di CanadaHelps, alle ONP registrate viene data, inoltre, la possibilità di scaricare una guida gratuita sulla misurazione dell'impatto. Pertanto, analogamente alle organizzazioni statunitensi registrate su *GuideStar*, e alle charities di Inghilterra e Galles, le ONP canadesi registrate su CanadaHelps potrebbero beneficiare dei vantaggi di una guida (e uno strumento) per *comprendere* e *comunicare* il loro impatto. Queste linee guida e questi strumenti sono tutti non obbligatori, ma concepiti come supporto per le ONP che intendono comunicare il valore/impatto del loro operato.

Per concludere, quindi, la scelta del legislatore italiano di richiedere obbligatoriamente ad alcune organizzazioni di pubblicare un bilancio sociale contenente informazioni anche sull'impatto delle loro attività, rappresenta una scelta importante rispetto a posizioni non altrettanto nette assunte da altri Paesi di riferimento in questo ambito. Anche se poi, come precisato sopra, detta scelta è stata mitigata dalla previsione, contenuta nelle Linee guida sulla VIS, di limitare l'obbligatorietà solo a pochissimi enti che partecipano, con progetti ed iniziative molto consistenti — sia dal punto di vista economico, sia di raggio d'azione — a procedure pubbliche per l'erogazione di servizi di interesse generale. Ciò mostra, in ogni caso, l'intenzione dell'Italia di intraprendere un percorso volto a rendere le organizzazioni del Terzo settore sempre più trasparenti e accountable, in linea con quanto è raccomandato (anche se non ugualmente obbligatorio) nei paesi considerati un "punto di riferimento" in termini di trasparenza economico-finanziaria e sociale. La sfida che si troveranno ad affrontare gli ETS rappresenterà, inoltre, una grande opportunità in termini di innovazione culturale che si propagherà al di là della obbligatorietà, anche per tutte le organizzazioni che pur non essendo tenute per legge a misurare e comunicare l'impatto sociale potranno ugualmente beneficiare di nuovi standard di riferimento sul tema e sperimentare nuovi metodi e modelli di rendicontazione sociale.

#### — Conclusioni

Il presente lavoro ha inteso fornire un'interpretazione critica del cambiamento che sta investendo il Terzo settore italiano in termini di maggiore regolamentazione, con una particolare attenzione alle nuove regole relative alla trasparenza, rendicontazione e misurazione dell'impatto sociale rivolte ad alcuni Enti del Terzo Settore.

Dopo aver richiamato brevemente le ultime novità del lento ma graduale processo di implementazione della Riforma italiana, è stata condotta una ricognizione dei principali sistemi di rendicontazione e regolamentazione della trasparenza di altri tre Paesi – Stati Uniti, Canada e Regno Unito – ampiamente considerati come dei "buoni esempi" in questo ambito, al fine di verificare la presenza di regole analoghe, in particolare, con riferimento ai nuovi obblighi in materia di trasparenza, rendicontazione economica e sociale, misurazione dell'impatto sociale.

2 GuidesStar consente attualmente (giugno 2020) l'accesso immediato a più di 1.8 milioni di "tax-exempt organizations" (le c.d. charities) riconosciute dall'IRS; migliaia di organizzazioni

nonprofit non riconosciute dall'IRS; milioni di Form 990 pubblicati; milioni di dati digitalizzati provenienti da moduli dei Form 990 e/o forniti dalle ONP.

- 3 https://learn.guidestar.org/about-us
- 4 https://bit.ly/2YfZeD2

I tre Paesi hanno tutti un regolatore istituzionale per le ONP e un elenco liberamente accessibile e disponibile delle ONP registrate; queste ultime devono rispettare rigidi obblighi di rendicontazione (ad esempio, la compilazione dei Form 990 e Form T3010 per le organizzazioni, rispettivamente, Statunitensi e Canadesi); e gran parte delle informazioni fornite dalle organizzazioni ai regolatori istituzionali sono di tipo sia economico-finanziario che sociale e sono rese liberamente disponibili in formati facilmente utilizzabili (machine-readable).

Dopo questa preliminare ricognizione del livello di trasparenza, della disponibilità dei dati e dell'usabilità degli stessi nei diversi paesi, l'analisi si è focalizzata sulla questione della "valutazione dell'impatto sociale". In particolare, per USA, Canada e UK e si sono esaminate le seguenti fonti: (a) testi normativi; (b) standard e raccomandazioni di regolatori istituzionali; (c) prassi consolidate.

I regolatori istituzionali delle ONP negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Canada richiedono il rispetto di molteplici requisiti di trasparenza e accountability, ma non sembrano esistere obblighi specifici per la valutazione dell'impatto delle attività di queste organizzazioni come invece è stato previsto in Italia. La scelta, per questi paesi, della "non obbligatorietà" della valutazione e comunicazione dell'impatto sociale per le ONP non sorprende particolarmente, in quanto il tema della valutazione e misurazione dell'impatto sociale rappresenta una problematica di estrema complessità e di difficile gestione, anche per le grandi realtà aziendali dotate di mezzi, risorse e competenze specificatamente dedicate. Tale scelta, potrebbe quindi essere giustificata anche dalla volontà di non caricare eccessivamente le organizzazioni nonprofit di ulteriori incombenze amministrative.

Si può, quindi, affermare che la scelta del legislatore italiano di introdurre la valutazione dell'impatto sociale come obbligatoria (anche se solo per specifiche tipologie di ETS e in situazioni circoscritte e ben delineate nelle Linee guida) rappresenti un passo importante nel campo della trasparenza e della accountability delle ONP, anche rispetto ad altri contesti nazionali "altamente trasparenti e ben regolamentati". Questa decisione del legislatore italiano dimostra l'impor-

tanza accordata alle esigenze di informazione e partecipazione degli stakeholder. L'adozione di linee guida specifiche che le organizzazioni dovranno seguire nella redazione del loro bilancio sociale e nella valutazione d'impatto rappresenta una sfida importante e complessa ma anche una grande opportunità per il nuovo Terzo settore italiano.

Numerosi ricercatori, professionisti, istituzioni stanno lavorando all'identificazione di metodi adeguati alla VIS delle imprese sociali e di tutti gli ETS e compatibili con le indicazioni legislative. A tal fine potrebbe essere utile prendere spunto anche dalle buone pratiche riscontrate a livello internazionale, tanto più che nelle Linee guida ministeriali c'è un esplicito richiamo ai sistemi di valutazione di impatto sociale riconosciuti in contesti internazionali. Nel Decreto del 21 luglio 2019, infatti, è espressamente affermato il principio per cui le valutazioni di impatto sociale realizzate sulla base di tali sistemi di valutazione sono considerati in tutto equiparabili a quelli redatti sulla base delle suddette Linee guida.

A breve si potranno verificare gli effetti delle indicazioni e delle scelte fatte dal legislatore italiano nella definizione di nuove regole e linee guida, rendendo possibile, inoltre, l'analisi del processo di cambiamento che sta coinvolgendo il Terzo Settore italiano anche attraverso studi di tipo longitudinale. L'analisi qui svolta potrebbe essere estesa ad ulteriori contesti paese che si stanno muovendo verso un più alto livello di trasparenza delle loro organizzazioni del Terzo settore. In tal modo sarà possibile esplorare come tali questioni, legate all'accountability delle ONP, stanno interessando il Terzo settore a livello internazionale.

Resta aperta la questione della effettiva utilità delle informazioni rese variamente disponibili tramite gli strumenti messi in campo dalla Riforma – RUNTS, Bilancio d'esercizio, Bilancio sociale, Valutazione d'impatto sociale. Successive ricerche potrebbero, per esempio, indagare gli effetti dell'implementazione di detti strumenti sulla effettiva capacità delle organizzazioni di raccogliere maggiori risorse dall'esterno e, più in generale, di essere più performanti grazie anche al miglioramento dei processi interni (strategici ed operativi) che potrebbe derivare dall'uso, anche volontario, di alcuni di questi.

#### Bibliografia

Bagnoli L. (2018), "La rendicontazione economica e sociale negli enti del terzo settore", in Fici A. (ed.), La Riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione, Editoriale Scientifica, Napoli.

Barbetta G.P. (2000), Il settore non-profit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento e regolazione, Il Mulino, Bologna.

Bellante G., Berardi L., Machold S., Nissi E., Rea M.A. (2018), "Accountability, governance and performance in UK charities", *International Journal of Business Performance Management*, 19(1), pp. 55-74.

Bengo I., Arena M., Azzone G., Calderini M. (2015), "Indicators and metrics for social business: a review of current approaches", *Journal of Social Entrepreneurship*, 7(1), pp. 1-24.

Berardi L., Rea M., Bellante G. (2016), "How board and CEO characteristics can affect Italian and Canadian nonprofit financial performance", in Gnan L., Hinna

A., Monteduro F. (eds.), Governance and Performance in Public and Non-Profit Organizations, Volume 5, Emerald.

Braga G., Melloni E. (2018), "Valutare nel Terzo Settore: come e perché", in Musella M., Fonović K., Mostarda M.P. (a cura di), Valutare gli impatti del Terzo settore. Contributi all'attuazione della Riforma, Scholé, Brescia.

Canada Revenue Agency (2006), *Guidelines for registering a charity: Meeting the public benefit test.* https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/policies-guidance/policy-statement-024-guidelines-registering-a-charity-meeting-public-benefit-test.html

Canada Revenue Agency (2017), Completing the Registered Charity Information Return, Guidelines T4033-E Rev. 17. https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/formspubs/pub/t4033/t4033-17e.pdf

Charity Commission (2016), Charity reporting and accounting: the essentials November 2016 (CC15d). https://www.gov.uk/government/publications/charity-reporting-and-accounting-the-essentials-november-2016-cc15d

Connolly C., Hyndman N. (2013), "Towards Charity Accountability: Narrowing the gap between provision and needs?", *Public Management Review*, 15(7), pp. 945-968.

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili - CNDCEC (2017), "Riforma del Terzo settore: elementi professionali", Rapporto di Novembre 2017.

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili - CNDCEC (2019), "Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative", Circolare di Aprile 2019.

Cordery C., Deguchi M. (2018), "Charity registration and reporting: a cross-jurisdictional and theoretical analysis of regulatory impact", *Public Management Review*, 20(9), pp. 1332-1352.

Depedri S. (2016), "La valutazione dell'impatto sociale nel Terzo Settore. Il posizionamento scientifico di Euricse e il metodo ImpACT", Euricse Report.

Ebrahim A., Rangan V. K. (2010), "The Limits of Nonprofit Impact: A Contingency Framework for Measuring Social Performance", *Harvard Business School*, Working Paper 10-099.

Ebrahim A., Rangan V.K. (2014), "What Impact? A Framwork for Measuring the Scale and Scope of Social Performance", California Management Review, 56(3), pp. 118-141.

Financial Accounting Standards Board (1993), Statement of Financial Accounting Standards No. 117, Financial Statements of Not-for-Profit Organizations.

Financial Accounting Standards Board (2016), *Accounting Standards Update. No.* 2016-14 August 2016, Not-for-Profit Entities (Topic 958) - Presentation of Financial Statements of Not-for-Profit Entities. https://asc.fasb.org/imageRoot/56/92564756.pdf

Fries R. (2010), "The Charity Commission for England and Wales", in Hopt, Hippel (eds.), Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations, International Corporate law and financial market regulation, Cambridge University Press, Cambridge.

GECES (2015), Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale, Sottogruppo GECES sulla misurazione dell'impatto 2014, Commissione Europea, Luxembourg. http://bit.ly/1ZMD20x

GECES Sub-group on impact measurement (2014), Proposed approaches to social impact measurement in the European Commission legislation and practice relating to: EuSEFs and the EaSI.

Gordon T.P., Knock C. L., Neely D.G. (2009), "The role of rating agencies in the market for charitable contributions: An empirical test", *Journal of Accounting and Public Policy*, 28(6), pp. 469-484.

Grieco C., Michelini L., Iasevoli G. (2015), "Measuring Value Creation in Social Enterprises: A Cluster Analysis of Social Impact Assessment Models", Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 44(6), pp. 1173-1193.

GuideStar (2019), Charting Impact's Five Questions, guide. https://learn.guidestar.org/update-nonprofit-report/charting-impact

Internal Revenue Service (2014), "Compliance Guide for 501(c)(3) – Private Foundations", publication No. 4221-PF. https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4221pf.pdf

Internal Revenue Service (2018), "2018 Instructions for Form 990-PF - Return of Private Foundation or Section 4947(a)(1) Nonexempt Charitable Trust Treated as a Private Foundation". https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i990pf.pdf

Internal Revenue Service (2018), "Applying for 501(c) (3) Tax-Exempt status", publication No. 4220. https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4220.pdf

Internal Revenue Service (2018), "Compliance Guide for 501(c)(3) – Public Charities", publication No. 4221-PC. https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4221pc.pdf

Internal Revenue Service (2019), "2018 Instructions for Form 990 - Return of Organization Exempt From Income Tax Under section 501(c), 527, or 4947(a)(1) of the Internal Revenue Code (except private foundations)". https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/i990.pdf

Irvine H., Ryan C. (2010), "An International Comparison of Not-for-Profit Accounting Regulation", Conference Proceedings, APIRA 2010, 11-13 July 2010, University of Sydney.

ISTAT (2018), Struttura e profile del settore nonprofit. Anno 2016, ISTAT Report.

Lall S. (2017). "Measuring to improve versus measuring to prove: Understanding the adoption of social performance measurement practices in nascent social enterprises", VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 28(6), pp. 2633-2657.

Lall S. A. (2019), "From Legitimacy to Learning: How Impact Measurement Perceptions and Practices Evolve in Social Enterprise–Social Finance Organization Relationships", VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 30(3), pp. 562-577.

Lynch-Cerullo K., Cooney K. (2011), "Moving from Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Service Nonprofit Sector", *Administration in Social Work*, 35, pp.364-388.

Maas K., Liket K. (2011), "Social impact measurement: Classification of methods", in Burritt R., Schaltegger S., Bennett M., Pohjola T., Csutora M. (eds.), *Environmental management accounting and supply chain management, eco-efficiency in industry and science*, 27, pp. 171-202, Springer, Delft, The Netherlands.

MooK L., Maiorano J., Ryan S., Armostrong A., Quarter J. (2015), "Turning Social Return on Investment on Its Head. The stakeholder impact statement", *Nonprofit Management & Leadership*, 26(2), pp. 229-246.

Mook L., Quarter J., Richmond B.J. (2007), What counts: Social accounting for nonprofits and cooperatives, Sigel Press.

Nicholls J. (2015), "Measuring Social Impact", *Pioneers Post Quarterly*, Summer, 1, pp. 49-53.

OECD (1991), Principles for the Evaluation of Development Assistance, DAC Development Assistance Committee, Paris. http://bit.ly/1nmucFR.

OECD (2015), Policy Brief on Social Impact Measurement for Social Enterprises. Policies for Social Entrepreneurship, OECD / European Commission, Luxembourg. http://bit.ly/106Q8wg.

Ormiston J. (2019). "Blending practice worlds: Impact assessment as a transdisciplinary practice", Business Ethics: A European Review, 28(4), pp. 423-440.

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

Polonsky M., Grau S. L., (2011), "Assessing the social impact of charitable organizations - four alternative approaches", *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 16, pp. 195-211.

Rea M.A. (2004), "La rappresentazione dei risultati delle aziende nonprofit. Rendicontazione e controllo economico-sociale", Giappichelli Editore, Torino.

Ricciuti E., Calò F. (2018), "Are foundations assessing their impact? Concepts, methods and barriers to social impact assessment in Italian foundations", International Review on Public and Nonprofit Marketing, 15, pp. 553-574.

Salamon L.M., Anheier H.K. (1998), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3), pp. 213-248.

Siegel S. (2010), "Financial reporting by non-profit organizations: United States developments", in Hopt, Hippel (eds.), Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations, International Corporate law and financial market regulation, Cambridge University Press, Cambridge.

Simsa R., Rauscher O., Schober C., Moder C. (2014), "Methodological Guideline for Impact Assessment", TSI Working Paper No. 1, Seventh Framework Programme (grant agreement 613034), European Union, Third Sector Impact, Brussels.

Social Impact Investment Task Force (2014), Measuring impact. Subject paper of the Impact Measurement Working Group, Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8. https://www.thinknpc.org/resource-hub/impact-measurement-working-group-measuring-impact/

SORP (2015), "Accounting and Reporting by Charities: Statement of Recommended Practice applicable to charities preparing their accounts in accordance with the Financial Reporting Standard applicable in the UK and Republic of Ireland (FRS 102) (effective 1 January 2015)". http://www.charitysorp.org/media/619101/frs102\_complete.pdf

Sumariwalla R.D., Levis W.C. (2000), Unified Financial Reporting System for Notfor-Profit Organizations: A Comprehensive Guide to Unifying GAAP, IRS Form 990 and Other Financial Reports Using a Unified Chart of Accounts, Wiley, Indiana University.

Vanclay F. (2003), "International Principles for Social Impact Assessment", Impact Assessment and Project Appraisal, 21(1), pp. 5-12.

Yang C., Northcott D., Sinclair R. (2017), "The accountability information needs of key charity funders", *Public Money & Management*, 37(3), pp. 173-180.

## Le strategie di finanziamento dell'economia sociale nell'era digitale. Alcuni studi di caso di campagne di crowdfunding

### Andrea Bassi, Alessandro Fabbri

Università di Bologna

#### — 1. Introduzione

L'ampia diffusione di strumenti basati sulle ICT a livello globale sta creando un nuovo ambiente istituzionale per gli Enti di Terzo Settore (ETS) e le imprese Sociali (IS) che non può essere ignorato. Un numero crescente di piattaforme web e social media è stato infatti ideato per stimolare donazioni e strumenti di finanziamento – potenzialmente per un pubblico internazionale – dedicati a sostenere progetti orientati al sociale, start-up ambientali ed un'ampia gamma di attività e programmi di ETS e IS.

Il nuovo ecosistema introduce quindi cambiamenti profondi ed apparentemente irreversibili, nei significati e negli usi del denaro per cause di solidarietà. I confini tra "relazione di dono" e "rapporto d'affari" sono sempre più labili. Che cosa significa ciò per i diversi attori coinvolti nel processo, ossia: cittadini/donatori, ETS/IS, beneficiari dei servizi, istituti di credito/finanziari tradizionali?

Il presente lavoro cerca di rispondere alla domanda di ricerca di cui sopra, focalizzandosi sul sistema italiano di *crowdfunding* e, nell'ambito di esso, su due *case studies* concernenti campagne di crowdfunding di successo, sulla base dei risultati di una ricerca empirica sul fenomeno nella Regione Emilia-Romagna.

La metodologia di ricerca è stata essenzialmente qualitativa, ed è consistita nell'analisi della letteratura scientifica esistente ed in interviste non strutturate con testimoni privilegiati appartenenti ai due ETS coinvolti. Nell'articolo, sono stati inoltre riportati dati di carattere quantitativo sulle dimensioni del fenomeno in generale e sui suddetti case studies in particolare.

#### 2. Uso del denaro a fini di solidarietà

Per l'importanza che esso riveste quale strumento di regolazione del sistema economico, ma anche in qualità di mezzo di coordinamento dell'agire sociale, il denaro ha costituito da sempre oggetto di studio della sociologia. Sin dall'opera fondativa di Georg Simmel pubblicata nel 1893¹, le scienze sociali si sono occupate del ruolo e delle funzioni che il denaro svolge nella società contemporanea non solo come mezzo di scambio ma anche per le sue valenze simboliche.

La riflessione più approfondita e sistematica sul *medium* denaro, in ambito sociologico, indubbiamente è quella svolta dal sociologo nordamericano Talcott Parsons.

Parsons sviluppa la teoria dei mezzi generalizzati di interscambio (d'ora in poi MGI) in un arco di tempo piuttosto lungo (circa 12 anni) attraverso la pubblicazione di una serie di saggi in alcune riviste prestigiose degli Stati Uniti. La prima formulazione del concetto di MGI risale al 1956 quando, nell'ambito di un volume scritto in collaborazione con N. Smelser (1956), egli la applica in relazione alla moneta (denaro). L'autore non dedicherà mai un saggio specifico alla trattazione del MGI denaro, anche se esso costituisce il modello ideale a cui egli si riferirà nella costruzione e definizione degli altri media. Nel corso degli anni '60 vengono poi affrontate in maniera dettagliata le questioni inerenti alle caratteristiche, alle proprietà ed ai modi di funzionamento degli altri tre MGI che, a suo parere, operano nelle società moderne: potere, influenza e impegni al valore².

Per quanto riguarda il denaro, secondo il nostro, si assiste ad un processo di progressiva differenziazione e sganciamento mano a mano che si passa dalle forme di scambio di beni basate sul baratto a quelle basate su un'unità di misura che ha valore in sé (metallo prezioso) alla moneta nella forma in cui noi la conosciamo oggi. Tale andamento evolutivo segue la strutturazione di un *mercato*, quale istituzione che regola lo scambio, e di un *sistema economico* separato dalle altre sfere della vita sociale.

Parsons sottolinea con forza il fatto che nei sistemi economici e finanziari moderni la moneta si è staccata del tutto dalla sua base di sicurezza, in quanto l'enorme massa di denaro oggi circolante nemmeno lontanamente potrebbe essere convertita nell'equivalente in metallo prezioso, neanche a livello nazionale. Si deve dedurre pertanto che il denaro non ha valore in sé ma solo nello scambio. La sua validità (e quindi la stabilità del suo valore) non dipende più dal riferimento a "qualcosa altro", ma solo dal *grado di accettazione* di cui essa gode, cioè dal funzionamento del sistema. Si ha così un circolo virtuoso per cui più il denaro circola più esso viene accettato dagli attori, più questi hanno fiducia in esso come mezzo di scambio più lo utilizzeranno e ne favoriranno la circolazione.

Più di recente gli studi sul denaro sono stati svolti nell'ambito della sociologia francese: si menziona qui a titolo di esempio il volume di Gilles Lazuech e Pascal Moulevrier

1 Si tratta ovviamente della monografia *Philosophie des Geldes* (1984).

2 A ciascuno dei quali Parsons dedicherà una monografia: On the Concept of Political Power (1963a); On the Concept of Influence (1963b); On the Concept of Value-Commitments (1968). I saggi summenzionati saranno poi raccolti in un unico volume, Politics and Social Structure (1963c), a cui viene aggiunto un capitolo (Postscript) dedicato a completare e parzialmente correggere le precedenti elaborazioni del medium dell'influenza.

Penser l'Argent (2006), nel quale gli autori si propongono di analizzare gli usi del denaro e come questi vengono costruiti socialmente, il che consente, a loro giudizio, di metter in luce il legame tra "denaro" e "valore" e più in generale di far emergere il significato dato dall'individuo socializzato alle sue pratiche monetarie e ai suoi scambi economici.

Sempre in ambito culturale francofono si è sviluppato un filone di studi per così dire parallelo a quello del denaro sul tema delle forme di scambio nelle società moderne (e contemporanee) a partire dal lavoro pionieristico dell'antropologo e sociologo Marcel Mauss (1923-1924). Ci si riferisce alla tematica del "dono" quale principio su cui fondare un sistema di scambio alternativo a quelli basati sul denaro (mercato) e sulla redistribuzione (pubblica amministrazione).

La tematica del dono è stata poi sviluppata ed approfondita da un gruppo di economisti eterodossi riunitisi nel movimento denominato M.A.U.S.S.³, i cui esponenti principali sono il francese Alain Caillé e il canadese del Québec Jacques T. Godbout⁴.

Un filone particolarmente ricco di stimoli e suggestioni per la tematica qui analizzata è costituito dagli studi che si ispirano all'approccio del cosiddetto "dono organizzativo" o "organizzazionale". Nel volume collettaneo curato da Sidonie Naulin e Philippe Steiner (2016) gli autori suggeriscono che il passaggio dal dono bilaterale (tra un donatore che effettua la donazione e un donatario che la riceve) al dono trilaterale (con l'introduzione dell'intermediazione da parte di un soggetto terzo che "riceve" la donazione per poi trasferirla – spesso in forma modificata – al ricevente, ovvero al beneficiario finale) proprio delle società a noi contemporanee, produca uno scarto, un salto di qualità, che rende la pratica del dono un fenomeno complesso (si veda Figura 1 sotto riportata).

L'idea alla base di questo approccio è che una nuova categoria di doni emerge quando una o più organizzazioni si interpongono tra il donatore e il donatario. Viene meno il collegamento diretto tra due persone: in questa nuova configurazione la prima persona dona risorse all'organizzazione, la quale a sua volta (ri)dona alla seconda persona (o gruppo, comunità) le risorse di cui ha bisogno. Tale nuovo sistema (modello) di scambio su base donativa viene definito "dono organizzativo/ale".

Di questa nuova modalità di circolazione del dono esistono molte variazioni che si sviluppano attorno a due elementi:



Figura 1 Schema del dono organizzativo/ale.

(a) la presenza di organizzazioni e persone, nei (b) circuiti di scambio che collegano donazioni e scambi di mercato. Le organizzazioni consentono di mettere in relazione persone che non potrebbero sostenersi a vicenda senza di essa. La morfologia sociale del dono cambia: con il dispiegamento della "società delle organizzazioni", la donazione che implica una relazione diretta tra il donatore e il donatario non è più l'unica modalità possibile (né quella prevalente). Una posizione centrale/chiave viene ad acquisire il "dono organizzativo/ale".

Questa nuova forma di dono attiva una serie di "trasformazioni" (vere e proprie "conversioni" di valore/valuta nelle parole degli autori) tra doni monetari e non monetari, che l'organizzazione mette in atto prima che la donazione giunga al destinatario finale. Si vedano gli esempi sotto riportati (in cui D sta per dono ed M per denaro/moneta):

D-M-D

(donazione di sangue ed organi, o i motori di ricerca solidali)

M - D - M

(i negozi di oggetti usati, banco alimentare)

(M+D)-D-D

(i biglietti di eventi – sportivi – con donazione)

Ci pare una prospettiva teorica estremamente proficua che a nostro avviso potrebbe dare vita ad un filone di studi particolarmente ricco anche nel nostro Paese. Che vede nell'analisi delle molteplici e mutevoli configurazioni della *coppia dono/denaro* (e non più nell'opposizione dicotomica dei due termini) il contributo maggiore in termini di conoscenza. L'elemento che viene chiamato in causa in questa catena di "conversioni" di valore/valuta è quello della *fiducia*<sup>5</sup>, che può essere analizzato almeno da tre punti di vista: a) dal lato della domanda (di chi chiede i fondi); b) dal lato dell'offerta (di chi è disposto a donare/finanziare); c) dal lato dell'intermediario" solidale (che può essere una organizzazione ma anche una piattaforma web).

Alla luce dei riferimenti teorici sin qui illustrati appare vieppiù opportuno dedicare un approfondimento alle nuove forme di finanziamento dei soggetti di Terzo settore veicolate attraverso il mezzo digitale, tra le quali il crowdfunding occupa una posizione privilegiata.

Il primo passo da compiere per comprendere l'entità e lo sviluppo del fenomeno in oggetto è definirlo nelle sue linee generali. Il crowdfunding, o finanziamento collettivo (alla lettera, "finanziamento della folla"), è un modello digitale di raccolta di fondi che si svolge "dal basso", in quanto, tramite l'imprescindibile apporto di siti web che fungono da piattaforma, «molte persone (appunto una folla) elargiscono contribuzioni di diversa entità al fine di favorire lo sviluppo di un progetto, di una iniziativa che, per qualche ragione, ritengono opportuno sostenere, spesso prescindendo da un ritorno economico» (Piattelli 2013: 1). Le piattaforme, per la loro stessa natura, permettono ai fundraiser di sottoporre la loro

don, che diviene presto un punto di riferimento imprescindibile per gli studi sul dono nei contesti sociali a sviluppo maturo.

5. Per un'anglici apprefendita di "dono"

consentito rinviare a: Bassi (2000), in particolare il Capitolo 7 "I mezzi di comunicazione del terzo settore: dono e fiducia" (167-187).

<sup>3</sup> Acronimo che significa Mouvement Anti-Utilitariste dans le Sciences Sociales e al contempo richiama il cognome dello studioso al cui lavoro seminale si ispirano e la cui opera intendono proseguire.

<sup>4</sup> I quali pubblicano nel 1992 l'opera L'espirt du

<sup>5</sup> Per un'analisi approfondita di "dono" e "fiducia" quali mezzi generalizzati di interscambio del terzo settore, mi sia

proposta ad un numero pressoché illimitato di potenziali finanziatori, e viceversa a questi ultimi di scegliere quale progetto finanziare e con quale somma di denaro.

Più in dettaglio, si possono rilevare quattro tipologie di crowdfunding (si veda la Tabella 1) (Piattelli, 2013: 2, 10-19; Pais et al., 2014: 10-11):

- 1 Reward based: sono le raccolte fondi che, in cambio di donazioni in denaro, prevedono una ricompensa, come il prodotto per il quale si sta effettuando il finanziamento, o un riconoscimento, come il ringraziamento pubblico sul sito della nuova impresa).
- 2 Donation based: si tratta di un modello di crowdfunding utilizzato soprattutto dalle organizzazioni nonprofit per finanziare iniziative senza scopo di lucro (definite anche social crowdfunding o civic crowdfunding (ivi: 10; Esposito De Falco et al., 2015: 186)).
- 3 Lending based: si tratta di microprestiti a persone o imprese. Viene anche chiamato social lending (Pais et al., 2014: 11).
- 4 Equity based: si tratta di uno specifico modello di crowdfunding regolamentato dalla Consob (Piattelli, 2013: 55-105; Pavan, 2018: 32-33): in cambio del finanziamento versato è prevista la partecipazione del finanziatore al capitale sociale dell'impresa, diventandone così socio a tutti gli effetti.

A queste tipologie corrispondono logicamente altrettante tipologie di *piattaforme*, più una quinta: le piattaforme *ibride*, ossia basate su più modalità di finanziamento<sup>6</sup>.

Naturalmente, come rileva Ugo Piattelli, il minimo comun denominatore di tutte queste tipologie è che «il successo della raccolta è decretato dal numero di individui che ritengono opportuno sostenerla, quale che sia la ragione per cui lo fanno» (Piattelli 2013, 1).

Il luogo di origine del crowdfunding viene identificato dai più con gli USA, ove «Tra il 2008 e il 2009 sono nate, nell'ordine, la californiana Indiegogo e la newyorchese Kickstarter, entrambe leader nel panorama internazionale» (Pais et al., 2014: 36). Eppure, come hanno dimostrato Ivana Pais, Paola Peretti e Chiara Spinelli, spetta all'Italia il ruolo di sfortunato first mover: la prima piattaforma al mondo dedicata alle raccolte fondi online è stata infatti, ante litteram, Produzioni dal basso (www.produzionidalbasso.com), nata nel 2005 e tuttora esistente<sup>7</sup> (ivi: 58).

Non Finanziario	Finanziario/Investimento
Donation (Donazione) Donazione senza aspettative di ritorni finanziari	Lending (Debito) Prestito di denaro a fronte del pagamento di un interesse
Reward (Ricompensa) Contributo a supporto di un progetto in cambio di qualche forma di ricompensa	Equity (Azioni) Acquisto di quote o azioni di una società

Tabella 1 I diversi modelli di crowdfunding

Secondo le studiose, il fatto che in Italia il fenomeno non abbia attecchito, nonostante questa precoce ed incoraggiante origine, è stato causato da una serie di fattori: in parte l'iniziale sottovalutazione dell'importanza della sostenibilità economica, ma in parte anche lo sfavorevole ambiente socio-economico italiano, caratterizzato da un sistema imprenditoriale limitato, da un *«alto tasso di analfabetismo digitale» e da una «scarsa diffusione dei sistemi di pagamento economico»* (ivi: 57). Questo esordio non riuscito però non ha impedito, più di recente, una significativa diffusione del crowdfunding nel nostro Paese; nel paragrafo 3 ci proponiamo pertanto di fornire una breve panoramica delle attuali dimensioni del fenomeno.

Non sarà sfuggito al lettore attento come ciascuna delle quattro tipologie di crowdfunding summenzionate abbia una diversa attrattività a seconda della forma organizzativa e del progetto/attività che si intende finanziare.

In primis, le due modalità di crowdfunding "non finanziarie" paiono specificatamente dirette a sostenere progetti promossi da soggetti del Terzo settore, laddove quelle di tipo "finanziario" possono essere utilizzate sia da attori del Terzo settore che da imprese for profit.

In secondo luogo, nell'ambito del Terzo settore, le tipologie non finanziarie paiono particolarmente adatte a supportare iniziative perseguite da Organizzazioni di Volontariato (ex lege 266/91 e D.lgs. 117/17) e da Associazioni di Promozione Sociale (ex lege 383/00 e D.lgs. 117/17), mentre le modalità finanziarie risultano maggiormente appropriate per sostenere le attività di cooperative sociali (ex lege 381/91) e imprese sociali (ex D.lgs. 155/06 e D.lgs. 112/17).

Infine, nell'ambito delle forme non finanziarie<sup>8</sup> quelle "donative" paiono più adeguate per finanziare progetti/strumentazioni di importo contenuto (attorno ai 5 mila euro), laddove quelle "a ricompensa" favoriscono la raccolta di somme di maggiore entità (sui 10/15 mila euro) seppur modeste. Tra le modalità finanziarie, le forme di "debito" (obbligazionarie) presentano una vocazione a sostenere operazioni di ampliamento di attività, o attivazione di nuovi servizi, da parte di imprese (sociali) già strutturate, laddove le forme di investimento nel capitale sociale (asset, patrimonio) si prestano maggiormente a supportare l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali, di start-up innovative, di progetti sperimentali. Attraverso l'entrata nel capitale sociale dell'impresa (anche sociale) infatti i finanziatori dichiarano implicitamente di voler sostenere l'idea imprenditoriale a loro avviso particolarmente "meritoria" e di condividerne le finalità (etico-valoriali: eco-sostenibilità, risoluzione di problemi sociali, ecc.).

Nel paragrafo 5 saranno presentati due casi di crowdfunding di tipo "non finanziario" messi in atto da due Organizzazioni di Volontariato operanti nel territorio emiliano-romagnolo, una di tipo *reward* ed una di tipo *donation*.

- 6 Cfr. https://www.economyup.it/startup/crowdfunding-tutte-le-piattaforme-attive-in-italia-e-come-usarle/ (ultimo accesso: 14.05.2019).
- **7** Cfr. https://www.produzionidalbasso.com/ (ultimo accesso: 14.05.2019).
- 8 In realtà la differenza tra 'donazione pura' e 'donazione con ricompensa' è piuttosto sottile e di non facile determinazione. Da

un lato, infatti, spesso chi dona trae una ricompensa (soddisfazione) diretta ed immediata nell'atto stesso di donare. D'altro lato, le ricompense previste dalla seconda tipologia consistono sovente in oggetti (beni tangibili) dal valore puramente simbolico (un gadget: spilletta, braccialetto, adesivo, ecc.) che hanno in prevalenza lo scopo di "rafforzare" la fidelizzazione del donatore nei confronti

dell'organizzazione che promuove l'iniziativa o della causa (progetto o bene finanziato). Oppure in ricompense di tipo intangibile, quali la menzione del nome del donatore sul sito web, o un ringraziamento formale e pubblico da parte del Presidente dell'organizzazione ai donatori più generosi, ecc.

## 3. Dimensioni attuali del crowdfunding in Italia

La nostra riflessione sui dati attualmente disponibili in merito al crowdfunding in Italia deve iniziare da una premessa: finora un censimento completo delle piattaforme italiane non è stato ancora realizzato dall'Istituto Italiano di Statistica (ISTAT) o da qualsiasi altra istituzione pubblica. L'unica e parziale eccezione è rappresentata dalla tipologia equity based: la già menzionata Consob ha infatti il compito di catalogare queste piattaforme in un apposito registro, suddiviso in due sezioni, "ordinaria" e "speciale" Pertanto i dati Consob sono pubblici, aggiornati ed affidabili. Per tutti gli altri tipi di piattaforme, gli autori italiani, accademici e non, si trovano a dover ricorrere a fonti private, ovvero dati aggregati o disaggregati disponibili su siti web privati.

Di norma, lo scopo di questi siti è produrre e condividere conoscenze generiche sul web (e, all'interno del web, sul crowdfunding), o in particolare sul crowdfunding. Quest'ultimo è lo scopo di *Italian Crowdfunding* (http://italiancrowdfunding.it), che dichiara, nella sua pagina "Chi siamo", «Scriviamo e facciamo informazione sul crowdfunding con l'obiettivo di creare uno spazio di promozione e diffusione di informazioni che ruotano attorno al fenomeno del crowdfunding»<sup>10</sup>.

Nella prima tipologia rientra invece l'obiettivo di EconomyUp (https://www.economyup.it), ovvero «una testata edita da Digital360, gruppo leader in Italia nell'offerta B2B di contenuti editoriali [...] nell'ambito della Trasformazione Digitale e dell'Innovazione Imprenditoriale. EconomyUp dal 2013 racconta l'Italia che vuole crescere e che sta lavorando per cogliere le opportunità di sviluppo, nazionale e internazionale, offerte dall'innovazione e dalle tecnologie digitali»<sup>11</sup>.

Altri siti, come Crowdsourcing (reports.crowdsourcing.org), hanno una natura e uno scopo for profit più accentuati ed espliciti: «La ricerca, promossa su Crowdsourcing.org e distribuita su questo sito, è prodotta da Massolution. Massolution è una società di ricerca e consulenza unica che sta aprendo la strada all'uso di soluzioni crowd nel governo, nelle istituzioni e nelle imprese»<sup>12</sup>.

Un esempio particolare di questo tipo di fonte è Starteed (starteed.com), che è a sua volta una piattaforma di crowdfunding di tipo reward based o, più precisamente, «una

crowd-company che sviluppa soluzioni nel mercato del crowdfunding con l'obbiettivo di fornire infrastrutture tecnologiche personalizzate e servizi specializzati per chi vuole creare modelli finanziari più efficaci e trasparenti»<sup>13</sup>. Tuttavia, dal 2015 Starteed collabora anche all'incremento della conoscenza del proprio campo di attività, ossia il crowdfunding in Italia, redigendo relazioni annuali che vengono pubblicate e rese disponibili su un apposito sito (crowdfundingreport.it).

Tipologie di piattaforme	Dati di EconomyUp al 20 febbraio 2020 <sup>14</sup>	Dati di Italiancrowdfunding (senza data) <sup>15</sup>	Dati di Starteed nel 2019 <sup>16</sup>
Reward based	20	31	51
Donation based	11	11	
Lending based	11	5	12
Equity based	39	26	38
Ibride	12	15	1
Totali	93	88	101

Tabella 2 Dati quantitativi sulle piattaforme italiane di crowdfunding Fonte: EconomyUp, Italiancrowdfunding e Starteed

Queste sono dunque le fonti utilizzate dagli autori italiani delle più recenti pubblicazioni sul fenomeno del crowdfunding nel nostro Paese. A volte sono citate in maniera non molto precisa (Pais et al., 2014: 36, 83; Vassallo, 2014: 67, 79), mentre in altri casi i riferimenti sono accurati (Pavan2018: 4, 2). Da parte nostra, abbiamo controllato direttamente i siti riferiti al crowdfunding italiano e raccolto ed elaborato i dati attualmente disponibili: la Tabella 2 li riporta in base alla fonte.

Considerando questi dati, è possibile concludere che il fenomeno del crowdfunding in Italia, nonostante il suo difficile inizio nel 2005, si è sviluppato in maniera robusta ed è attualmente in una fase di piena crescita, soprattutto se si rileva che nel 2014 in tutto il mondo risultavano attive 1.250 piattaforme, secondo le stime del rapporto di Massolution (2015: 82), la fonte più recente sulle dimensioni del fenomeno a livello globale.

D'altro canto, si riconosce che questi dati non sono completamente affidabili: le diverse fonti analizzate non forniscono informazioni dettagliate circa il metodo utilizzato e questa

- **9** Cfr. http://www.consob.it/web/area-pubblica/registro-crowdfunding-sezione-ordinaria e http://www.consob.it/web/area-pubblica/registro-crowdfunding-sezione-speciale (ultimo accesso: 02.06.2019).
- **10** http://italiancrowdfunding.it/chi-siamo/ (ultimo accesso: 02.06.2019).
- 11 https://www.economyup.it/about/ (ultimo accesso: 02.06.2019).
- 12 http://reports.crowdsourcing.org/ (ultimo accesso: 02.06.2019) (Il testo originale in inglese è tradotto in italiano dagli autori).
- 13 https://starteed.com/about-us.html (ultimo accesso: 02.06.2019).
- **14** Cfr. https://www.economyup.it/startup/crowdfunding-tutte-le-piattaforme-attive-in-italia-e-come-usarle/ (ultimo accesso: 06.03.2020).
- 15 Cfr. http://italiancrowdfunding.it/ piattaforme-crowdfunding-italia/ (ultimo accesso: 06.03.2020). In questo sito non vi sono cifre precise, ma solo liste: una che accorpa le piattaforme reward based, donation based, donation & reward based, royalty based e donation & lending based; una che accorpa le piattaforme donation based e donation & reward based; una per le lending based; una per le equity based. Abbiamo dunque elaborato le cifre presentate in tabella conteggiandole dalle liste, ed effettuando controlli incrociati quando necessario. Abbiamo incorporato le tre piattaforme royalty based nella tipologia equity based per via del loro funzionamento molto simile, come descritto dallo stesso sito. Cfr. http://italiancrowdfunding.it/royaltycrowdfunding-prime-esperienze/ (ultimo
- accesso: 06.03.2020). Inoltre, abbiamo inserito le 14 piattaforme donation & reward based e l'unica donation and lending based nella tipologia Ibride.
- 16 Cfr https://www.crowdfundingreport.it/assets/reports/II-Crowdfunding-in-Italia-Report-2019.pdf (ultimo accesso: 06.03.2020) In questo rapporto, in formato PDF, le piattaforme reward based e donation based, sono aggregate (p. 11), senza particolari spiegazioni, quindi abbiamo riportato tale numero nella tabella. La cifra peraltro è comprensiva delle piattaforme Do It by Yourself (p. 17), che sarebbero state invece assimilabili alle Ibride.

circostanza è probabilmente alla base della forte discordanza fra i dati. La mancanza di una metodologia comune e chiara è un problema che potrebbe essere risolto se un istituto pubblico, come appunto l'ISTAT, effettuasse un censimento generale del fenomeno.

Nelle pagine che seguono verrà preso in considerazione il ruolo di una delle suddette piattaforme, operante nel territorio emiliano-romagnolo in favore di campagne sia profit sia nonprofit (Pais et al., 2014: 74-77; Esposito De Falco et al., 2015: 186). EconomyUp e Italiancrowdfunding la classificano fra le piattaforme *reward based*, mentre Starteed riconosce appunto che sostiene anche campagne *donation based*, ossia precisamente il tipo di campagne oggetto del presente lavoro. Questa classificazione è quindi basata su un dato di fatto, mentre viceversa EconomyUp e Italian crowdfunding non menzionano i criteri in base ai quali annoverano tale piattaforma fra le *reward based*: di conseguenza, si ritiene più appropriato classificarla fra le *ibride*.

Più precisamente verrà analizzato il contributo che tale piattaforma ha svolto in due *case studies*, concernenti le già accennate iniziative di crowdfunding promosse da altrettanti rinomati Enti di Terzo Settore (ETS) – operanti a livello nazionale e con importanti ramificazioni internazionali – attivi nel contesto romagnolo e in esso ben radicati.

#### 4. Il contesto romagnolo

Il contesto romagnolo è particolarmente indicato per la ricerca di casi di studio attinenti al fenomeno sociale che costituisce il tema del presente lavoro, poiché comprende tutti gli *stakeholder* in esso coinvolti: non soltanto, come è ovvio, i cittadini in quanto donatori e/o beneficiari dei servizi, nonché gli istituti di credito e finanziari tradizionali, ma anche e soprattutto gli ETS e le IS e, come anticipato, una speciale piattaforma per il crowdfunding.

La Romagna, ossia la porzione orientale della Regione Emilia-Romagna, può infatti vantare altissimi tassi di *civicness* o senso civico, come ha più volte rilevato il politologo Roberto Cartocci (Cartocci, Vanelli, 2008, 2015; Cartocci, 2012). Una delle modalità attraverso le quali si esprime questo senso civico è costituita dall'impegno volontario nel Terzo settore, che in Emilia-Romagna è molto sviluppato: secondo il censimento permanente ISTAT delle istituzioni nonprofit, nel 2016 la Regione ospitava ben 27.162 dei 343.432 ETS esistenti in Italia, collocandosi al quarto posto dopo Lombardia, Veneto e Piemonte<sup>17</sup>.

In quanto parte della Regione, la Romagna è quindi senz'altro ricca di ETS, non di rado dall'esistenza secolare, ed in ogni caso stimati e riconosciuti nei loro contesti locali di riferimento. Tuttavia la loro numerosità, se nel complesso è un

punto di forza del territorio, dal punto di vista della singola organizzazione può tradursi in un fattore di debolezza, in quanto comporta una competizione per risorse scarse che può certo stimolare la ricerca del miglioramento, ma che può mettere a rischio la sopravvivenza degli ETS, soprattutto in un periodo come quello l'attuale, dal momento che determina meno disponibilità economiche da parte degli enti pubblici, minori elargizioni da parte degli enti for profit e minori introiti dal 5x1000 versato dai cittadini, nonché una maggiore competizione per ottenere tali risorse.

Diventa quindi essenziale trovare nuovi canali di finanziamento, e di conseguenza anche imparare a padroneggiare le nuove tecniche, come appunto il crowdfunding. Tuttavia, spesso gli ETS di questi contesti territoriali soffrono di altri due punti deboli, distinti ma collegati: la mancanza di un know-how specifico e l'esiguità di volontari giovani, relativamente più capaci di acquisire rapidamente tale know-how.

Una forma di soluzione a tali problemi, sia pure su piccola scala, è stata sviluppata mediante un'inedita sinergia tutta interna al Terzo settore, fra una realtà più consolidata ed una più innovativa, ossia fra la Banca di Credito Cooperativo ravennate, forlivese e imolese e Idea GINGER.

La Banca di Credito Cooperativo ravennate, forlivese e imolese (BCC) per la sua natura giuridica può essere considerata come appartenente a due delle categorie di *stakeholder* individuate. Essa è infatti un istituto di credito di una tipologia tradizionalmente diffusa in Romagna da molti decenni, e ben radicata nel tessuto economico e produttivo del territorio<sup>18</sup>. Tuttavia, al tempo stesso, è anche un ente senza scopo di lucro, fondamentalmente ascrivibile al Terzo settore. Come è noto, infatti, anche in ottemperanza a stringenti obblighi legislativi<sup>19</sup>, le banche di credito cooperativo devono adempiere precisi doveri sociali, e la stessa BCC menziona tali doveri sul proprio sito:

«Il Credito Cooperativo è una componente originale dell'industria bancaria italiana. [...] Capillarmente diffuse nel nostro Paese, da oltre 135 anni svolgono un ruolo essenziale di sostegno all'economia reale in quanto banche del territorio, promuovendo la crescita e lo sviluppo sociale ed economico delle realtà locali, così come espressamente indicato nell'art. 2 del loro Statuti.»<sup>20</sup>

La particolarità della BCC consiste nel fatto che tale istituto, da due anni, ha avviato una modalità innovativa di adempimento di questo mandato statutario: il progetto "Crowdfunding: l'energia del territorio", sviluppato con il supporto tecnico di Idea GINGER.

Idea GINGER ("Gestione Idee Nuove Geniali Emilia-Romagna") è un sito di crowdfunding e *crowdsourcing* per l'Emilia-Romagna, o, più precisamente, è una piattaforma creata e gestita dall'Associazione GINGER, un'Associazione di Promozione Sociale (APS) fondata nel 2013 ed impegnata, con

17 Cfr. https://www.istat.it/it/files//2018/10/ non-profit.pdf (ultimo accesso: 22.03.2020). 18 Per la precisione, come si legge sul suo sito, è una società cooperativa che «ha raccolto il testimone di quattordici cooperative di credito avviate a partire da oltre cento anni fa»: le prime fra di esse sono state infatti fondate nel Iontano 1898. Le fusioni fra questi istituti hanno interessato dapprima unicamente il Ravennate, e solo in tempi relativamente recenti sono stati varcati i confini di tale Provincia: le incorporazioni di nuovi istituti nell'Imolese si sono verificate nel 2002, e nel Forlivese nel 2017. Si può dunque affermare che la BCC operi in

tutta la Romagna propriamente detta. La radice culturale e politica di questo istituto è cattolicaprogressista.

Cfr. https://www.labcc.it/template/default.asp?i\_menuID=55478 (ultimo accesso: 11.05.2019).

uno snello staff di 6 persone, *«a promuovere la cultura e le buone pratiche del crowdfunding»*<sup>21</sup> (Pais et al., 2014: 74-77). Operando su internet, naturalmente la piattaforma è accessibile da visitatori e potenziali donatori di tutto il mondo, ma l'associazione che la gestisce ha compiuto fin dall'inizio una scelta di "politica aziendale" molto chiara:

«GINGER è un sito crowd che ha la sua forza nella territorialità. Ogni progetto per noi è importante, come è importante il legame che ha con il territorio. Per questo abbiamo deciso di focalizzarci sull'Emilia-Romagna, seguire le idee da vicino e farle crescere grazie all'attivazione di reti territoriali. Inoltre, siamo convinte che legare i progetti al territorio, alle persone, alle attività offline di promozione e diffusione siano il modo per trasformare il crowdfunding in leva per lo sviluppo economico e sociale»<sup>22</sup>.

In base a questa impostazione, in un certo senso glocal, GIN-GER offre quindi il suo know-how «a privati, associazioni, imprese e pubbliche amministrazioni», che possono «pubblicare il proprio progetto sulla piattaforma e [...] portare avanti una campagna di crowdfunding finalizzata al finanziamento dell'idea geniale»<sup>23</sup>. Più precisamente, esistono due pacchetti (GINGER fizz e GINGER&Fred) con prezzi e servizi offerti differenti: in entrambi i casi, tuttavia, GINGER non trattiene percentuali sulle donazioni raccolte. Inoltre vige la regola all or nothing, ossia «si stabilisce un traguardo e solo se viene raggiunto o superato il denaro viene versato al progettista; nel caso in cui il traquardo non sia raggiunto le donazioni saranno restituite»; tuttavia, «In situazioni eccezionali», GINGER si riserva la possibilità di adottare la modalità opposta, ossia "Prende ciò che raccoglie!", mediante la quale la somma raccolta viene accreditata anche se inferiore al traguardo fissato<sup>24</sup>.

La BCC ha giudicato GINGER un partner affidabile, ed insieme ad essa sostiene da due anni il già menzionato progetto "Crowdfunding: l'energia del territorio". Il ruolo dell'istituto in questo progetto è semplice ed al tempo stesso molto concreto, ed è riassumibile nella formula "80-20". In pratica, GINGER lancia una campagna di crowdfunding insieme a un ETS che vuole conseguire un determinato obiettivo e, se si raggiunge l'80% della somma stabilita, la BCC contribuisce versando il restante 20%<sup>25</sup>. Si tratta di una sinergia che, in tre edizioni annuali (di cui una appena iniziata), ha già dato frutti tangibili, come rileva la stessa BCC:

«In termini numerici la collaborazione tra la BCC e Ginger ha significato finora: due corsi di formazione al crowdfunding aperti alle realtà del territorio; 17 campagne di raccolta fondi pubblicate con il supporto della banca su Ideaginger. it; la piattaforma di crowdfunding di Ginger dedicata all'Emilia Romagna; oltre 188.000 euro raccolti e più di 4.380 sostenitori coinvolti. Numeri straordinari, indicativi delle potenzialità del crowdfunding applicato al terzo settore, che hanno spinto la BCC e Ginger a rilanciare con ancora più forza l'edizione 2019 di Crowdfunding: l'energia del territoriox<sup>26</sup>

Come si può osservare, l'ammontare complessivo delle somme raccolte nelle 17 campagne promosse è obiettivamente esiguo e tuttavia è confacente ai bisogni espressi, volta per volta, dagli ETS che ne sono stati i beneficiari finali: piccole somme per piccoli progetti, che tuttavia rispondono a bisogni reali, concreti. Ciò permette agli ETS di indirizzare le proprie risorse ordinarie verso altre necessità, ed alla BCC di adempiere il proprio mandato statutario venendo incontro a tanti bisogni contemporaneamente, ma senza che questo frazionamento delle proprie risorse si traduca in uno svantaggio per il buon esito delle iniziative.

Gli studi di caso di seguito illustrati rappresentano due esempi di tale sinergia fra BCC e GINGER: come si potrà osservare, tuttavia, non sempre queste favorevoli condizioni di partenza hanno sortito risultati ottimali.

#### 5. Gli studi di caso

Gli studi di caso esposti nel presente paragrafo mostrano quali siano stati gli esiti concreti dell'applicazione della moderna tecnica del crowdfunding a due ETS: entrambi possono vantare un'esistenza pluridecennale, entrambi hanno un rilievo nazionale ed internazionale, entrambi collaborano con le istituzioni pubbliche in settori cruciali della vita sociale ed entrambi sono ben radicati nel contesto romagnolo. Entrambi, infine, hanno posto come obiettivo delle rispettive campagne di crowdfunding il raggiungimento di una somma obiettivamente esigua, per quanto funzionale all'iniziativa promossa. Sarebbe stato quindi lecito aspettarsi un facile successo per ciascuna. Eppure, come si vedrà, gli esiti non sono stati analoghi nei due casi.

#### Nota metodologica

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, la metodologia impiegata in questa ricerca è stata essenzialmente qualitativa, eccezion fatta per i dati quantitativi esposti nel paragrafo 3. Questi ultimi sono il risultato di una ricognizione delle fonti attualmente disponibili per attingere informazioni sulla consistenza numerica delle piattaforme di crowdfunding in Italia, nell'assenza di un censimento generale promosso da istituzioni pubbliche.

- 19 Si fa qui riferimento a quanto sancito dall'articolo 37 (Utili) del Testo Unico Bancario, nella sua versione più aggiornata: «1. Le banche di credito cooperativo devono destinare almeno il settanta per cento degli utili netti annuali a riserva legale. 2. Una quota degli utili netti annuali deve essere corrisposta ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione nella misura e con le modalità previste dalla legge. 3. La quota di utili che non è assegnata ai sensi dei
- commi precedenti e che non è utilizzata per la rivalutazione delle azioni o assegnata ad altre riserve o distribuita ai soci deve essere destinata a fini di beneficenza o mutualità» (Banca d'Italia 2019: 68).
- 20 https://www.labcc.it/template/default. asp?i\_menuID=35340 (ultimo accesso: 11.05.2019).
- **21** https://www.ideaginger.it/ginger\_chi-siamo. html (ultimo accesso: 11.05.2019).
- 22 https://www.ideaginger.it/ginger\_come-funziona.html (ultimo accesso: 11.05.2019).
- 23 Ibidem.
- 24 Cfr. ibidem.
- 25 http://www.gingercrowdfunding.it/blog/la-bcc-racconta-crowdfunding-l-energia-del-territorio.html (ultimo accesso: 11.05.2019).
- 26 https://www.labcc.it/catalogo/ricerca. sp?fld7316=17821&hCmd=RIC&fld7314=17818&i\_menuID=55463 (ultimo accesso: 11.05.2019).

Per quanto riguarda invece la parte più squisitamente empirica della ricerca, esposta nel presente paragrafo, la metodologia seguita è stata la seguente:

- in primo luogo, sono stati individuati sulla piattaforma IdeaGINGER due ETS che corrispondessero a criteri ben precisi: appartenenza a istituzioni nonprofit di rilievo nazionale con ramificazioni internazionali, prestigiose e dalla lunga storia; collocazione territoriale in Romagna, in modo da rientrare nel "raggio d'azione" sia della stessa GINGER, sia della BCC; lancio di una campagna di crowdfunding beneficiata dalla formula "80-20";
- in secondo luogo, una volta individuati i due ETS ritenuti meglio rispondenti ai criteri summenzionati, sono state raccolte le necessarie informazioni su di essi e sulle rispettive campagne;
- 3. in terzo luogo, sulla base delle ricerche svolte, sono stati presi contatti con i due ETS e, per ciascuno, è stato individuato un testimone privilegiato (Corbetta, 2015: 81-82), ossia un dirigente che aveva avuto un ruolo di rilievo nella rispettiva campagna. I due testimoni sono stati quindi intervistati utilizzando la tecnica dell'intervista non strutturata, ossia proponendo una serie di temi relativi alle due campagne, sui quali essi hanno sviluppato liberamente le loro riflessioni e le loro analisi retrospettive (ivi: 77-79).
- infine, è stato chiesto ai testimoni privilegiati di fornire, quando possibile, anche dati quantitativi relativi all'andamento delle rispettive campagne.

Nei successivi sotto-paragrafi verranno quindi analizzate le risultanze della ricerca condotta in base a questi criteri metodologici.

#### CRI Ravenna: un caso di successo?

La Croce Rossa Italiana (CRI) è senz'altro un'istituzione di primaria importanza nel nostro Paese, una presenza costante nella vita quotidiana delle persone. Eppure, sono presumibilmente in pochi a sapere che la CRI solo da poco tempo fa parte del Terzo settore: è infatti divenuta un'Organizzazione di Volontariato (ODV) recentemente, attraverso una complessa riforma avviata nel 2012 e conclusasi nel 2017, in coincidenza con la riforma del Terzo settore, mentre in precedenza è stata un ente pubblico, o parastatale (Fabbri 2019). Naturalmente, nonostante questo cambio di status giuridico, ed ulteriori mutamenti di carattere organizzativo ed operativo, la CRI continua a collaborare strettamente con lo Stato nell'assistenza sanitaria, nell'assistenza sociale e nelle emergenze umanitarie: in questo campo, sia a livello nazionale sia sul territorio, è posta sotto l'autorità ed il coordinamento del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ibidem).

Il Comitato di Ravenna è parte di questa istituzione e ne condivide ampiamente la lunga storia<sup>27</sup>. Si trattava di un Comitato Provinciale, dicitura poi abolita con la riforma: quest'ultima ha garantito ai Comitati un'inedita autonomia giuridica e patrimoniale, anche se naturalmente viene preservato il ruolo di guida e di coordinamento del Comitato Nazionale

di Roma e, sotto di esso, dei Comitati Regionali. I nuovi margini di libertà dal controllo pubblico sono inoltre bilanciati, a tutti i livelli, da una diretta responsabilità nell'acquisizione e nella gestione delle risorse finanziarie: è divenuto quindi necessario praticare vie originali per ottenere fondi in favore delle attività umanitarie. Naturalmente, ciò è più difficile per i Comitati meno conosciuti, meno presenti sul territorio e meno ricchi di risorse umane. Questo era in parte il caso dello stesso Comitato di Ravenna, che nel 2017 e nel 2018 aveva all'incirca 250 volontari, su un totale di 15.087 dei vari Comitati della Regione registrati nel 2017<sup>28</sup>, con una media di 200 ore di attività di volontariato svolte da ciascuno di essi nel 2017 (50.000 totali) e di 300 svolte nel 2018 (75.000 totali)<sup>29</sup>.

In queste circostanze, nel 2018 il Comitato ha lanciato la sua prima campagna di crowdfunding, il progetto "Protezione e Sicurezza al Tuo Fianco", nato dall'idea di realizzare una Sala Operativa di Protezione Civile e Sociale per meglio rispondere alle esigenze della comunità residente, e portato avanti dai volontari del Comitato con il supporto di IdeaGINGER e della BCC.

Più in dettaglio, il percorso progettuale aveva avuto inizio già nei mesi precedenti, quando cioè il Comitato, nella sua nuova veste giuridica, aveva maturato la decisione di potenziare i propri servizi in favore della popolazione a seguito di un'analisi dei bisogni del territorio, effettuata mediante il rinnovato dialogo con le istituzioni pubbliche (Protezione Civile e Servizi Sociali) ed il vaglio delle richieste avanzate da queste ultime nei momenti di confronto ufficiale (tavoli di lavoro e stesura di convenzioni). Ulteriori suggestioni in tal senso erano pervenute a seguito dello scambio costante di idee e di considerazioni con la realtà del Centro Servizi per il Volontariato (CSV), nonché a seguito dell'esperienza portata avanti dagli stessi volontari del Comitato come membri della comunità, grazie anche alla rete esistente con le altre Associazioni del territorio.

Il Comitato aveva dunque stabilito di attivare una struttura in grado di accogliere 24 ore al giorno le istanze di aiuto della popolazione nel settore sociosanitario e logistico, laddove non fossero attivabili i tradizionali canali di emergenza e laddove non fosse possibile ricorrere a servizi a pagamento: era stato quindi elaborato un primo progetto di creazione di una Sala Operativa di Protezione Civile e Sociale, concepita come un canale di comunicazione con la popolazione sempre disponibile a rispondere alle richieste di quest'ultima, ed in grado di mobilitare sinergicamente le risorse del Comitato stesso e quelle delle altre Associazioni presenti sul territorio o delle istituzioni pubbliche.

Destinataria del servizio avrebbe dovuto essere la popolazione in condizione di vulnerabilità, e precisamente quella parte di popolazione bisognosa confinata nella fascia grigia della non urgenza, dovuta prevalentemente alla de-standardizzazione dei percorsi biografici individuali: una vulnerabilità dovuta non solo a un deficit di risorse, ma anche all'esposizione a processi di disarticolazione sociale. In tal senso, sono casi specifici, emblematici del territorio di riferimento, le situazioni

27 La CRI è stata fondata il 15 giugno 1864 a Milano (Fabbri 2019: 162), mentre il Comitato di Ravenna è stato fondato nel 1888 (Baccarini 2013: 195). **28** Cfr. https://www.cri.it/soci (ultimo accesso: 25.04.2020).

**29** Fonte: Comitato CRI Ravenna (comunicazione personale).

di bisogno sociosanitario non riferibili al sistema Emergenza Urgenza 118 o non accoglibili dai Servizi Sociali per mancanza di strumenti di accesso al sistema: ad esempio, durante il weekend e i giorni festivi, erano irreperibili gli Assistenti Sociali, e le stesse Forze dell'Ordine rimandavano alla CRI i casi più gravi, sperando in una rapida soluzione. In seguito, sono state vagliate le modalità più opportune per raggiungere l'obiettivo stabilito sulla base della prima versione del progetto. Chiedere fondi ad un istituto bancario o ad un grande donatore non è sembrata ai volontari del Comitato la scelta vincente, in quanto non avrebbe garantito un vero coinvolgimento della comunità residente e non avrebbe affermato l'aprirsi di una solida rete tra persone, fattore fondamentale per il funzionamento reale della Sala Operativa. Si è deciso pertanto di coinvolgere la comunità in ogni fase della creazione, dalla raccolta dei fondi fino all'allestimento dei locali.

Una volta scelta una modalità partecipativa per il raggiungimento dell'obiettivo, il Comitato è passato alla sua concreta implementazione. In tal senso un'occasione preziosa si è manifestata nei primi mesi del 2018, quando si è avuta notizia di uno dei già menzionati corsi di formazione che GINGER stava organizzando in partnership con la BCC. Il Comitato ha quindi richiesto ed ottenuto di partecipare con una sua rappresentanza, avviando così un'interazione con il personale dell'Associazione GINGER allo scopo di iniziare a padroneggiare le nuove tecniche, e di proporre poi il progetto della Sala Operativa come oggetto di una specifica campagna di crowdfunding. Aderendo alle raccomandazioni dei rappresentanti di GINGER, è stato necessario predisporre la pubblicizzazione dell'iniziativa sui social network, revisionare il progetto stesso ed anche predisporre un piano amministrativo che accogliesse gli aspetti contabili e di rendicontazione. Inoltre, fin dall'inizio sono stati coinvolti in prima persona i volontari del Comitato, affinché fossero promotori della raccolta fondi verso l'esterno e potessero divenire essi stessi donatori.

La fase di raccolta mediante crowdfunding ha quindi avuto luogo dal 7 maggio al 7 agosto 2018 con l'apertura della pagina del progetto "Protezione e Sicurezza al Tuo Fianco" sul sito Idea GINGER<sup>30</sup>. Fin da subito sono emerse, come punti di forza della campagna, una grande motivazione dei volontari, coordinati dal volontario progettista che aveva ricevuto la formazione da GINGER ed una buona analisi dei canali di informazione da utilizzare per coinvolgere possibili donatori. Viceversa, l'utilizzo di una tecnica di raccolta fondi mai sperimentata prima dall'Associazione, con difficoltà nella relazione umana e nell'interazione con i potenziali donatori, ed il poco tempo a disposizione per convincere questi ultimi si sono rivelati due punti di debolezza. In proposito, la regola di GINGER all or nothing costituiva un importante stimolo, ma anche una fonte di ansia. Si è inoltre manifestata una certa diffidenza da parte della stessa comunità per l'inedita modalità digitale scelta: questa è stata un'obiettiva minaccia al successo della campagna, mentre la possibilità di ottenere il sostegno della BCC con la formula "80-20" ha costituito un'importante opportunità, che si è riusciti a cogliere. Più in dettaglio, la Tabella 3 mostra la progressione delle donazioni nell'arco temporale della campagna.

Periodo	Importo
7 maggio – 11 maggio	90,00€
12 maggio – 18 maggio	657,00 €
19 maggio – 25 maggio	299,00€
26 maggio – 1 giugno	378,00 €
2 giugno – 8 giugno	180,00€
9 giugno – 15 giugno	20,00€
16 giugno – 22 giugno	150,00€
23 giugno 29 giugno	555,00€
30 giugno – 6 luglio	780,00 €
7 luglio – 13 luglio	57,00€
14 luglio – 20 luglio	0,00€
21 luglio – 27 luglio	0,00€
28 luglio – 3 agosto	0,00€
4 agosto – 7 agosto	366,00€
Totale	3.532,00€

Tabella 3
Progressione delle donazioni nell'arco temporale della campagna (7 maggio – 7 agosto 2018)
Fonte: Comitato CRI di Rayenna

Come si può osservare, il risultato della campagna è stato positivo: la somma necessaria (2.800 €) è stata raggiunta ben prima del termine del 7 agosto 2018, e quindi si è proseguito fino a tale data con la raccolta complessiva di 3.532 €. Tuttavia, la già menzionata diffidenza verso lo strumento digitale ha comportato la scelta di alcuni donatori in favore di una modalità di versamento tradizionale, dopo essersi di volta in volta recati presso il Comitato per avere conferma della genuinità dell'iniziativa: ben 1.622 € sono stati raccolti in questa maniera, e solo successivamente tale somma è stata comunicata a GINGER per aggiornamento del "contatore". Naturalmente, la donazione più sostanziosa è stata il contributo di BCC, pari a 560 €.

In seguito, ha avuto inizio la fase successiva del progetto, ossia i lavori di realizzazione della Sala Operativa: si può quindi affermare che la campagna del crowdfunding lanciata dal Comitato CRI di Ravenna sia stata complessivamente un caso di successo. Essa ha inoltre permesso ai volontari di comprendere le potenzialità e la serietà di una campagna di raccolta fondi condotta online, iniziando ad assimilarne le tecniche, anche promozionali e comunicative: ciò ha portato alla scelta del Comitato di aderire sempre più a tale modalità, promuovendo prevalentemente online le successive campagne.

#### AVIS Forlì: non è tutto oro quello che luccica?

L'Associazione Volontari Italiani Sangue (AVIS) non è l'unico ETS che promuove la donazione del sangue: accanto ad essa operano la FIDAS, la Fratres (nata dalle Confraternite delle Misericordie) e la stessa CRI. Tuttavia l'AVIS è la più grande e ramificata, ed è pressoché l'unica che effettui anche la raccolta, sebbene tale scelta vari da Provincia a Provincia, in quan-

**30** https://www.ideaginger.it/progetti/protezione-e-sicurezza-al-tuo-fianco.html

(ultimo accesso: 12.05.2019).

to le singole AVIS godono di un'ampia autonomia giuridica (sono tutte ODV) e patrimoniale. In ogni caso l'associazione opera in strettissimo contatto con le strutture del Servizio Sanitario Nazionale fin dalla sua fondazione, e segue con grande rigore la normativa nazionale per garantire alti livelli qualitativi e scongiurare rischi di trasfusione di sangue infetto (Boccacin, Tamanza, 1997).

Nella Provincia di Forlì-Cesena il quadro è particolarmente variegato, perché l'AVIS Provinciale di fatto esercita solo un ruolo di coordinamento fra le due AVIS Comunali di Forlì e Cesena, che sono a capo dei rispettivi comprensori. La differenza non è solo gerarchico-istituzionale ma anche sostanziale: infatti nel comprensorio di Cesena, fino ad oggi, l'AVIS si limita a promuovere la donazione del sangue, che viene materialmente raccolto da strutture sanitarie pubbliche, mentre nel Forlivese essa gestisce la raccolta direttamente in tre sedi ("articolazioni organizzative"), con proprio personale e proprie attrezzature, anche se i locali sono di proprietà del Comune o di ospedali pubblici, ceduti in comodato d'uso gratuito. Questo è il caso della stessa Forlì, dove il punto di prelievo AVIS si trova all'interno dell'ospedale "Morgagni-Pierantoni": ciò dimostra ulteriormente lo strettissimo legame fra AVIS ed il settore pubblico.

Nel complesso la presenza di AVIS nel tessuto sociale della Provincia si può definire di medio livello: al 31 dicembre 2018, l'associazione contava infatti 13.072 soci su 395.449 abitanti, con una proporzione di 3,31%, ossia al quinto posto fra gli estremi di Parma (prima con il 4,45%) e Bologna (nona con il 2,44%); la posizione è analoga anche considerando i soli soci donatori, che sono 12.845 (il 3,25% della popolazione)<sup>31</sup>. L'assiduità di questi donatori è invece molto più degna di nota: nel 2018 infatti essi hanno effettuato 24.278 donazioni, ossia in media 1,89 a donatore, la proporzione più alta della Regione<sup>32</sup>. Nel Comune di Forlì propriamente detto, invece, su 118.217 residenti censiti nel 2018<sup>33</sup> l'AVIS Comunale contava 3.723 soci totali, dei quali 3.686 erano donatori, con un indice di donazione pari a 1,88<sup>34</sup>.

Rispetto al *case study* precedente, l'avvio della campagna "2 Poltrone per AVIS!" non ha origine da una particolare volontà dell'ETS, ma da una forte azione di stimolo esercitata dalla BCC. Il primo passo infatti è stato l'iscrizione di due soci del "Gruppo Giovani" dell'AVIS di Forlì ad un corso di crowdfunding organizzato dalla BCC, che aveva invitato l'AVIS in qualità di cliente. In seguito, è stata nuovamente la BCC a promuovere un progetto di autofinanziamento per le organizzazioni operanti nel sociale: a questo punto, i due soci che avevano partecipato al corso hanno proposto di concorrere al progetto. Naturalmente, anche in questo caso la formula "80-20" ha costituito un'importante opportunità, nonché un forte incentivo.

La dirigenza dell'AVIS di Forlì ha quindi identificato il bisogno per il quale richiedere il finanziamento online: la scelta è caduta sull'acquisto di 2 poltrone speciali per la raccolta del plasma (plasmaferesi) nel già menzionato punto di prelievo di Forlì. Infatti, in base al Decreto del Ministero della Salute del 2 novembre 2015<sup>35</sup>, ogni raccolta di plasma deve avere un volume minimo di 600ml, e ciò ha comportato un prolungamento dei tempi di donazione (circa 40 minuti) ed un maggior disagio per i donatori, che si sono ripercossi anche in lamentele ed abbandoni. È quindi necessario diminuire al massimo tale disagio, nonché il rischio di malori, con poltrone dallo schienale particolare.

Una volta fissato l'obiettivo, il "Gruppo Giovani" ha elaborato il progetto, che la BCC ha approvato garantendo il suo sostegno finanziario in caso di successo della campagna di crowdfunding. Anche GINGER, dal canto suo, ha accettato di sostenere il progetto tramite la sua piattaforma: la campagna è iniziata il 28 ottobre 2018 ed è terminata il 9 gennaio 2019<sup>36</sup>.

In questo periodo naturalmente l'AVIS di Forlì ha a sua volta sostenuto attivamente la raccolta attraverso il suo sito, la stampa, i social network e i contatti personali. Inoltre, i membri del "Gruppo Giovani" che avevano proposto l'iniziativa ed elaborato il progetto hanno anche avuto l'idea di regalare ai donatori gadget differenziati in cambio delle somme offerte. Questa tuttavia è rimasta solo una proposta sulla carta, in quanto diverse difficoltà, in particolare legate al contattare i donatori, hanno impedito di realizzarla.

Peraltro, nel corso della campagna si è manifestata una debolezza intrinseca al progetto: l'obiettivo fissato non ha infatti suscitato quella spinta emotiva nei cittadini che è necessaria a qualsiasi tipo di raccolta fondi, per cui le donazioni spontanee sulla piattaforma sono andate molto a rilento. D'altro canto, un punto di forza è stato la capacità di sensibilizzare alcuni importanti finanziatori, ossia enti for profit del Forlivese legati da un rapporto pluriennale di sostegno all'AVIS Comunale. Tali imprese hanno quindi seguito l'esempio virtuoso dato dalla BCC: quest'ultima peraltro ha voluto dare un'ulteriore spinta propulsiva al progetto con una donazione importante, che si è di fatto aggiunta al 20% promesso. Le donazioni sul sito tuttavia sono state formalmente effettuate dalla stessa AVIS, in quanto il crowdfunding non permetteva ai suddetti finanziatori di certificare la donazione compiuta per ottenere i legittimi benefici fiscali che vengono invece garantiti con le modalità tradizionali. Questo è stato quindi un secondo elemento di debolezza, ovviato mediante la donazione ad AVIS in modalità tradizionale ed il successivo versamento da parte di quest'ultima in modalità digitale (tranne che per le donazioni della stessa BCC). Le cifre esatte sono indicate nella Tabella 4.

Questa cospicua somma, unita ad altri 841 € raccolti offline, e ai 760 € raccolti online<sup>37</sup>, ha permesso di raggiungere e superare la cifra fissata come obiettivo, cioè 8.000 €. Formalmente la raccolta ha quindi avuto successo e l'AVIS di Forlì ha espresso

poltrone-per-avis.html (ultimo accesso: 12.05.2019).

**<sup>31</sup>** Cfr. https://avisemiliaromagna.it/documenti/statistiche/ (ultimo accesso: 28.03.2020).

**<sup>32</sup>** Dati tratti dall'opuscolo "Statistiche", distribuito dall'AVIS Regionale dell'Emilia-Romagna in occasione della 48ª Assemblea Regionale degli Associati, Bologna, 04.05.2019.

**<sup>33</sup>** Cfr. https://opendata.romagnaforlivese.it/forli/dataset/residenti/resource/c03e3b97-18f7-497d-9b3c-65a128dbd1bd (ultimo accesso: 28.03.2020).

**<sup>34</sup>** Dati tratti dal *Bilancio sociale* dell'AVIS Comunale di Forlì per l'anno 2018 (in corso di pubblicazione).

**<sup>35</sup>** https://www.avis.it/userfiles/file/GU%20 SG%20n\_300%20del%2028-12-2015\_ SO\_069%20(1).pdf (ultimo accesso: 12.05.2019). **36** https://www.ideaginger.it/progetti/2-

una moderata soddisfazione per l'iniziativa. Ad essa viene infatti riconosciuto un pregio collegato al risultato ultimo: avere risposto ad un'esigenza importante dell'attività dell'associazione senza gravare sui suoi bilanci, e quindi, indirettamente, sui bilanci pubblici. D'altro canto, l'andamento sfavorevole del crowdfunding vero e proprio costituisce un monito ed una minaccia per la riproposizione futura di questo tipo di iniziative: i rappresentanti dell'AVIS di Forlì ne hanno infatti ricavato la consapevolezza del fatto che la sensibilità dei cittadini è legata a fattori emotivi provocati da eventi eclatanti, come le emergenze, per cui iniziative che, al contrario, non sono legate a tali contesti, per quanto ragionevoli, fondate e lungimiranti (ed anzi anche per questo), incorrono nella grave difficoltà di non riuscire a raggiungere le "corde" dell'opinione pubblica.

Ragione Sociale	Importo
Renato NISI SRL	2.500,00€
AUREL S.p.A.	500,00€
Società Agricola Vivai	50,00€
Casa della Pasta	1.000,00€
BCC	2.000,00€
BCC	1.600,00€
Bologna Wrestling Team	300,00€
Totale	7.950,00€

Tabella 4 Donazioni di persone giuridiche nella campagna di crowdfunding "2 Poltrone per AVIS!"

Fonte: AVIS Comunale di Forlì

#### Per riassumere: una SWOT delle due campagne

Come anticipato, e come si è potuto verificare, formalmente le due campagne sono state entrambe coronate dal successo, ma di fatto tale successo è stato raggiunto con modalità differenti. È quindi opportuno riassumere in chiave comparativa i punti di forza, i punti di debolezza, le minacce e le opportunità che si sono manifestati in entrambe. In altre parole, è utile tracciare uno schema SWOT<sup>38</sup>. Si veda la seguente Tabella 5.

#### 6. Considerazioni finali

I due *case studies* illustrati in questa sede permettono di riprendere e di rispondere, sia pure in maniera provvisoria e con riferimento ad un contesto locale, alla domanda di ricerca formulata nell'Introduzione, ossia cosa significhi il crowdfunding per i diversi attori coinvolti in esso: cittadini/donatori, ETS/IS, beneficiari dei servizi ed istituti di credito/finanziari tradizionali.

Un primo elemento che, a nostro avviso, emerge chiaramente dai casi summenzionati è il fatto che, tramite il crowdfunding, il web può diventare, e in effetti sta già diventando, un "intermediario" solidale e può giocare un ruolo importante nel fornire agli ETS ed alle IS nuove risorse con cui alimentare le loro attività, apportando un beneficio concreto ed immediato ai fruitori dei servizi sociali e sanitari. Specularmente, per i donatori il crowdfunding rappresenta una modalità di facile utilizzo per donare velocemente ed in modo sicuro in favore di cause umanitarie (in senso lato) che "sentono" come proprie, a prescindere dalla loro vicinanza o lontananza geografica.

D'altro canto, nel contesto romagnolo sembra permanere ancora una certa diffidenza verso l'uso di questo mezzo, come è stato verificato in entrambi i casi: è ragionevole presumere che il tempo ed una maggiore consuetudine comporteranno il superamento di tale atteggiamento.

Nei due casi studiati, tale problema è stato comunque complessivamente superato dalla CRI, ma non da AVIS, e ciò sembra indicare che, a prescindere dal *medium* digitale, (a) l'appe-

SWOT Comitato CRI di Ravenna		AVIS Comunale di Forlì	
Punti di forza (S)	<ul> <li>&gt; Una grande motivazione dei volontari.</li> <li>&gt; Una buona analisi dei canali di informazione da utilizzare per coinvolgere possibili donatori.</li> </ul>	> La capacità di sensibilizzare alcuni importanti finanziatori, enti for profit del Forlivese, che hanno sostenuto la campagna in maniera decisiva.	
Punti di debolezza (W)	<ul> <li>L'utilizzo di una tecnica di raccolta fondi mai sperimentata prima dall'Associazione, con difficoltà nella relazione umana e nell'interazione con i potenziali donatori.</li> <li>Il poco tempo a disposizione per convincere questi ultimi.</li> <li>La regola all or nothing, in quanto fonte di ansia.</li> </ul>	> L'obiettivo fissato non ha suscitato nei cittadini una spinta emotiva sufficiente a spingerli a donare a livello soddisfacente.	
Opportunità (O) > La formula "80-20" garantita dalla BCC.		> La formula "80-20" garantita dalla BCC.	
Minacce (T)	> Una certa diffidenza da parte della comunità per l'inedita modalità digitale scelta.	> L'andamento sfavorevole del crowdfunding vero e proprio: un monito per il suo ulteriore impiego in futuro	

Tabella 5 SWOT comparativa delle due campagne di crowdfunding

37 Nonostante reiterate richieste all'ETS e alla piattaforma, non è stato possibile ottenere dati relativi alla progressione delle donazioni nell'arco temporale di questa seconda campagna.

al dell'organizzazione, (b) il suo *brand* e (c) il tipo di iniziativa per cui si richiede il finanziamento, costituiscano fattori cruciali nel determinare il successo di una campagna, facendo leva sul coinvolgimento emotivo dei potenziali donatori.

D'altro canto, in entrambi i casi il contributo delle "persone giuridiche" non è mancato, ed anzi è stato essenziale per AVIS. Ciò dimostra che la menzionata diffidenza esistente nel contesto sociale romagnolo viene controbilanciata da un'alta sensibilità sociale, diffusa anche nel mondo del for profit, pronto ad impegnarsi in maniera concreta. In questo senso, potrebbe incentivare ulteriori elargizioni un miglioramento dello strumento del crowdfunding, che permetta a queste imprese di vedersi riconosciuto in sede fiscale il contributo economico meritoriamente versato.

Infine, dal punto di vista degli istituti di credito, è evidente che la presenza di una realtà dinamica come la BCC sia stata un fattore essenziale, non solo per la riuscita economica di entrambe le iniziative, ma anche per lo stimolo all'acquisizione delle competenze e per l'assunzione di un'attitudine più intraprendente da parte degli ETS, soprattutto AVIS. Sembra quindi necessario al successo di questi progetti il supporto di una finanza cooperativa, statutariamente impegnata in ambito sociale, che sappia però coniugare la tradizione solidale con l'apertura al nuovo.

#### Ringraziamenti

Desideriamo ringraziare la CRI di Ravenna, l'AVIS Comunale di Forlì e tutto lo staff di GINGER per la preziosa collaborazione e le importanti informazioni gentilmente fornite.

Andrea Bassi ha scritto i paragrafi 1 e 2; Alessandro Fabbri ha scritto i paragrafi 3, 4 e 5. Il paragrafo 6 è frutto di un lavoro comune degli autori.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.06

**38** L'acronimo SWOT si riferisce alle parole Strenghts (punti di forza), Weaknesses (punti di debolezza), Opportunities (opportunità) e

Threats (minacce): viene tipicamente utilizzato nelle scienze sociali e negli ambienti aziendali.

#### **Bibliografia**

AVIS (1978), 50 anni di AVIS: la lunga storia di un'associazione vissuta attraverso gli anonimi che l'hanno resa grande, SAGDOS, Milano.

Baccarini B. (2013), "Storia dei comitati nel Ravennate", in Cipolla C., Bortoletto N., Ardissone A. (a cura di), Storia della Croce Rossa in Emilia-Romagna dalla nascita al 1914, Franco Angeli, Milano.

Banca d'Italia – Eurosistema (2019), Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, Versione aggiornata al decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2019, n. 41. https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf

Bassi A. (2000), Dono e fiducia. Le forme della solidarietà nelle società complesse, Edizioni Lavoro, Roma.

Boccacin L., Tamanza G. (1997), Volontariato e donazione di sangue: il caso dell'AVIS, FIVOL, Roma.

Cartocci R., Vanelli V. (2008), Acqua, rifiuti e capitale sociale in Italia. Una geografia della qualità dei servizi pubblici locali e del senso civico, Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo.

Cartocci R. (2012), "Il capitale sociale", in Almagisti M., Piana D. (a cura di), *Le parole chiave della politica italiana*, Carocci, Roma.

Cartocci R., Vanelli V. (2015), "Una mappa del capitale sociale e della cultura civica in Italia", in *L'Italia e le sue regioni. L'età repubblicana Società*, Istituto Enciclopedia Italiana Treccani, Roma.

Corbetta P. (2015), La ricerca sociale: metodologia e tecniche – Vol. III – Le tecniche qualitative, Il Mulino, Bologna.

Esposito De Falco S., Volpe T., Cucari N. (2015), "Civic crowdfunding e valore del territorio: un'analisi empirica attraverso due piattaforme italiane", *Economia e diritto del terziario*, 27(1).

Fabbri A. (2019), Investimento sociale e welfare society. La morfogenesi della Croce Rossa Italiana, Collana "Sociologia, cambiamento e politica sociale" diretta da Pierpaolo Donati, Franco Angeli, Milano.

Godbout J., Caillé A. (1992), L'espirt du don, Éditions La Découverte, Paris.

Lazuech G., Moulevrier P. (2006), Penser l'Argent, Éditions Pleins Feux, Nantes.

Massolution – Crowd Powered Business (2015), 2015CF. The crowdfunding industry report, http://www.smv.gob.pe/Biblioteca/temp/catalogacion/C8789.pdf

Mauss M. (1923-24), "Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques", L'Année Sociologique, seconde série.

Naulin S., Steiner P. (dir.) (2016), La Solidarité à distance. Quand le don passe par les organisations, Presses Universitaires du Midi, Toulouse.

Pavan A. (2018), Il crowdfunding: cambia il tradizionale sistema del 'fare impresa', Wolters Kluver – CESAM, Milano.

Pais I., Peretti P., Spinelli C. (2014), Crowdfunding: la via collaborativa all'imprenditorialità, Egea, Milano.

Parsons T. (1963a), "On the Concept of Political Power", American Philosophical Society, CVII, June.

Parsons T. (1963b), "On the Concept of Influence", Public Opinion Quarterly, Spring.

Parsons T. (1963c), Politics and Social Structure, The Free Press, New York.

Parsons T. (1968), "On the Concept of Value-Commitments", Sociological Inquiry, n. 38, Spring.

Parsons T., Smelser N. (1956), Economy and Society, Routledge & Kegan-Paul.

Piattelli U. (2013), Il Crowdfunding in Italia, Giappichelli Editore, Torino.

Simmel G. (1984), Filosofia del denaro, UTET, Torino (ed. orig.: (1900), Philosophie des Geldes, Duncker & Humblot, Leipzig (2^ Edizione 1907)).

Vassallo W. (2014), Crowdfunding nell'Era della Conoscenza. Chiunque può realizzare un progetto. Il futuro è oggi, Franco Angeli, Milano.

#### Sitografia

https://www.cri.it/soci (ultimo accesso: 25.04.2020).

http://italiancrowdfunding.it/chi-siamo/ (ultimo accesso: 02.06.2019).

http://italiancrowdfunding.it/piattaforme-crowdfunding-italia/ (ultimo accesso: 06.03.2020).

http://italiancrowdfunding.it/royalty-crowdfunding-prime-esperienze/ (ultimo accesso: 06.03.2020).

http://reports.crowdsourcing.org/ (ultimo accesso: 02.06.2019).

http://www.avisforli.it/storia-avis-forli\_25c9.html (ultimo accesso: 12.05.2019).

http://www.consob.it/web/area-pubblica/registro-crowdfunding-sezione-ordinaria e http://www.consob.it/web/area-pubblica/registro-crowdfunding-sezione-speciale (ultimo accesso: 02.06.2019).

http://www.gingercrowdfunding.it/blog/la-bcc-racconta-crowdfunding-l-energia-del-territorio.html (ultimo accesso: 11.05.2019).

https://www.istat.it/it/files//2018/10/non-profit.pdf (ultimo accesso: 22.03.2020).

https://starteed.com/about-us.html (ultimo accesso: 02.06.2019).

https://www.avis.it/userfiles/file/GU%20SG%20n\_300%20del%2028-12-2015\_SO 069%20(1).pdf (ultimo accesso: 12.05.2019).

https://www.crowdfundingreport.it/assets/reports/II-Crowdfunding-in-Italia-Report-2019.pdf (ultimo accesso: 06.03.2020).

https://www.economyup.it/about/ (ultimo accesso: 02.06.2019).

https://www.economyup.it/startup/crowdfunding-tutte-le-piattaforme-attive-initalia-e-come-usarle/ (ultimo accesso: 12.05.2019).

https://www.economyup.it/startup/crowdfunding-tutte-le-piattaforme-attive-initalia-e-come-usarle/ (ultimo accesso: 06.03.2020).

https://www.ideaginger.it/ginger\_chi-siamo.html (ultimo accesso: 11.05.2019).

https://www.ideaginger.it/ginger\_come-funziona.html (ultimo accesso: 11.05.2019).

https://www.ideaginger.it/progetti/2-poltrone-per-avis.html (ultimo accesso: 12.05.2019).

https://www.ideaginger.it/progetti/protezione-e-sicurezza-al-tuo-fianco.html (ultimo accesso: 12.05.2019).

https://www.labcc.it/catalogo/ricerca.asp?fld7316=17821&hCmd=RIC&fld7314=17818&i\_menuID=55463 (ultimo accesso: 11.05.2019).

https://www.labcc.it/template/default.asp?i\_menuID=35340 (ultimo accesso: 11.05.2019).

https://www.labcc.it/template/default.asp?i\_menuID=55478 (ultimo accesso: 11.05.2019).

https://www.produzionidalbasso.com/ (ultimo accesso: 14.05.2019).

## Il Sistema delle scuole musicali in Trentino e la produzione di valore collettivo

Silvia Sacchetti, Università degli Studi di Trento – Euricse Giada Marchesin, Euricse

#### Introduzione

In questo scritto presentiamo uno studio esplorativo sul sistema delle scuole di musica della provincia di Trento. Il nostro lavoro parte da una prospettiva socioeconomica e considera le caratteristiche delle scuole e del sistema istituzionale di cui esse fanno parte in relazione agli esiti che nel complesso riescono a produrre, non soltanto in termini di istruzione, ma anche di inclusione, partecipazione comunitaria, creatività ed espressività artistica. Ci interessa, insomma, capire meglio quale sia il potenziale di produzione di esternalità immateriali del sistema di istruzione musicale, motivate da una prospettiva in particolare, e cioè che dove inclusione, relazionalità e espressione creativa trovano maggiore realizzazione - individui, gruppi, organizzazioni o comunità possono essere più vitali e dunque con possibilità di maggiore benessere (Sacchetti, 2019). Quest'articolo, nello specifico, affronta il tema della collaborazione tra scuole di musica nonprofit e amministrazione pubblica, evidenziando gli elementi a supporto e a detrimento della produzione di valore per la comunità.

Il Trentino rappresenta un contesto unico rispetto al resto del Paese per un motivo in particolare: ha sviluppato un sistema in cui l'istituzione provinciale e le organizzazioni private di Terzo settore coordinano le proprie risorse in maniera sistemica con l'obiettivo di massimizzare l'accesso alla formazione musicale nella comunità, su un territorio costituito da zone urbane e rurali, a tratti piuttosto isolate per via della morfologia territoriale. L'idea è di proporre in primo luogo un approccio concettuale generale attraverso il quale sia possibile poi interpretare il modo in cui l'istruzione musicale si è andata evolvendo in provincia di Trento e, successivamente, presentare i risultati di alcune interviste esplorative, volte a fare emergere ulteriori categorie di analisi e temi da approfondire con ricerche successive, anche in chiave comparata.

In Trentino le organizzazioni nonprofit e for profit che offrono servizi di formazione musicale sono numerose e diversificate. Nel 1987 la Provincia Autonoma di Trento ha istituito il Registro delle scuole musicali trentine, al quale possono aderire le organizzazioni che presentino determinati requisiti e che accettino di rispettare alcune direttive poste dall'attore pubblico, fra cui l'applicazione degli Orientamenti didattici provinciali. Se queste condizioni vengono soddisfatte, la Provincia si impegna a finanziare i costi sostenuti, in gran parte per la remunerazione del personale, nell'ambito dell'e-

rogazione delle ore di formazione musicale che seguono gli orientamenti didattici.

Gli Orientamenti didattici provinciali sono stati originariamente stabiliti di comune accordo con le scuole e sono stati poi modificati nel tempo per essere adeguati ad alcune istanze avanzate comunemente dagli istituti. In generale, essi hanno l'obiettivo di uniformare la formazione su standard comuni.

Le scuole sono dotate di una propria rappresentanza, la quale tuttavia non raccoglie l'adesione di tutte e tredici le scuole comprese nel registro provinciale<sup>1</sup>.

Tabella 1 Il finanziamento provinciale delle scuole di musica (2008-2019) Fonte: Rapporti annuali sulle attività culturali della provincia autonoma di Trento

Anno	Finanziamento (€)
2008	4.483.293
2009	4.734.749
2010	4.657.882
2011	3.814.656
2012	n.d.
2013	n.d.
2014	n.d.
2015	4.994.919
2016	n.d.
2017	n.d.
2018	5.325.000
2019	5.625.000

Questo assetto porta con sé punti di forza e potenziali criticità. Da un lato la regolamentazione pubblica fornisce garanzie in un settore, quello della formazione, in cui sono elevate le asimmetrie informative fra fornitori del servizio e utenza. Il rispetto di tali regole dà altresì accesso ai finanziamenti pubblici, che sono essenziali non solo per garantire maggiore accesso all'utenza, ma anche per la sostenibilità economica delle scuole, e fornisce ulteriormente incentivi a migliorare la qualità della gestione delle scuole anche dal punto di vista manageriale. Dall'altro, tuttavia, laddove la standardizzazione e la gestione occupino la maggior parte dello spazio

1 Queste problematiche sono state discusse e pubblicizzate anche sulla stampa locale, a indicazione di come la presenza delle scuole e le questioni che le riguardano siano radicate nella comunità locale. Si veda Il Trentino dell'8 dicembre 2019: https://www.giornaletrentino.it/ cronaca/trento/scuole-musicali-bisesti-vuole-il-controllo-1.2204817

di scelta e di azione delle scuole, il rischio è di limitare o erodere la dimensione innovativa piuttosto che quella artistico-creativa, che peraltro fornisce una spinta motivazionale essenziale, soprattutto in questi settori (Sacchetti, 2019).

Nella nostra analisi, utilizziamo le idee di "atmosfera creativa", "coordinamento" e "produzione di valore" per esplorare le diverse modalità e gli esiti che caratterizzano l'esperienza trentina, cercando di capire se effettivamente la combinazione di a) privato nonprofit, b) sussidi pubblici ai servizi di formazione musicale e c) coordinamento provinciale, riescano a produrre efficacemente sia formazione musicale, sia valore artistico-creativo e altre ricadute immateriali più ampie per le comunità che riguardano la socialità, la relazionalità e altri aspetti che la formazione musicale in generale può attivare e che, da beneficio individuale per utenti e operatori, possono tramutarsi in beneficio collettivo (o esternalità positive per usare il linguaggio della politica economica) nella misura in cui sostengono l'atmosfera creativa o il genius loci del territorio e migliorano nel contempo la vitalità di una comunità, creando nuove iniziative, opportunità e riducendo la marginalizzazione sociale.

La risposta che abbiamo trovato si sviluppa attraverso la prospettiva degli operatori e costituisce uno step iniziale dello studio. Questo risultato non è univoco e mette in evidenza sia i benefici di un sistema risultante dal mix di organizzazioni della cooperazione, mercato e autorità pubblica, sia i suoi limiti, laddove le spinte innovative che provengono dalle scuole musicali necessiterebbero di spazi di lavoro comune con la pubblica amministrazione meno vincolati a meccanismi *top-down*, con l'obiettivo di migliorare la capacità del sistema di produrre valore sia per gli individui che per la comunità.

## — Le scuole nella formazione musicale in Italia

In Italia, non molto diversamente dagli altri Paesi, la maggior parte delle organizzazioni che forniscono servizi di formazione in campo artistico-culturale sono nonprofit, comprese quelle che operano nel campo della formazione musicale.

Una potenziale allieva o allievo che voglia avvicinarsi all'educazione musicale può scegliere se intraprendere un percorso istituzionale, e quindi frequentare un liceo musicale e poi il conservatorio, oppure formarsi nelle scuole territoriali private o in enti e associazioni locali. A livello privato, la formazione musicale in passato è stata curata da iniziative comunitarie, per passione e per interesse (si pensi alle esigenze legate alla formazione delle bande o alla musica celebrativa). Possiamo dire che la varietà ed il tipo di proposte presenti nelle singole località riflette il ruolo ed il valore che individui e comunità hanno attribuito alla musica e all'istruzione musicale. Le radici delle scelte, sia pubbliche che private, vanno spesso ricondotte alla storia del territorio e alla lunga elaborazione socioculturale che in esso è avvenuta.

Col passare degli anni, sui territori si è verificato un incremento delle nascite di scuole di musica e associazioni musicali che, oltre a riempire i vuoti che le varie riforme legislative hanno lasciato e a fornire nuove tipologie di risorse da investire nell'educazione musicale, funzionano come entità culturali di divulgazione e promulgazione della musica in tutto il Paese. Infatti, fornendo una formazione musicale organizzata in base a modalità e obiettivi diversi rispetto ai conservatori, esse ampliano la varietà di offerta e le possibilità di accesso alla musica anche a categorie di utenti che non avrebbero l'opportunità di accedere ai conservatori, contribuendo sia alla formazione che alla diffusione della cultura musicale, e svolgendo altresì un'importante funzione sociale. In quest'ottica, la scuola di musica territoriale si pone come innovativa e complementare rispetto all'offerta diretta da parte del settore pubblico. Inoltre, esse possono contribuire ad alimentare le scuole pubbliche, sottolineando ulteriormente il potenziale di collaborazione tra istituti di formazione pubblici e scuole territoriali. Queste ultime rappresentano dei vivai non solo per l'alta formazione musicale ma anche per filarmoniche e bande, favorendone il ricambio generazionale, oppure per gruppi amatoriali o di professionisti del settore musica.

Infine, va considerato che oltre a quello formativo, il ruolo della scuola di musica è anche di creare canali di espressione artistico-creativa attraverso i quali gli individui migliorano le proprie capacità comunicative, la propria relazionalità e autostima. Va pertanto considerata la multidimensionalità del valore creato, che va di pari passo con la varietà dei benefici generati per diverse categorie di persone, benefici che non vedrebbero la luce attraverso la sola formazione pubblica. Scrive Colazzo (1998) che «[l]a musica è una costellazione di pratiche sociali, intenzioni e atteggiamenti: è indispensabile che questa varietà non venga ignorata dalla rigidità di modelli d'insegnamento che legittimano solo alcuni di quegli approcci alla musica» (p. 10).

D'altro canto, il riconoscimento della valenza delle scuole di musica è confermato dal grande numero di istituti musicali presenti sul territorio nazionale e dei loro allievi. Esse formano un universo molto variegato di istituti privati o pubblici che tendono verso un diverso assetto rispetto al passato, sia sul piano gestionale che dell'offerta formativa, e non rilasciano agli studenti un diploma riconosciuto, a meno che non stipulino convenzioni con istituti pubblici quali i conservatori ad esempio. Possono essere sia istituti privati, sia istituti a partecipazione mista. La diversificazione di queste scuole si basa sull'entità giuridica, sulla forma dello statuto, sulla provenienza delle risorse (Jorquera Jaramillo, 1998).

I modelli organizzativi nonprofit o cooperativi di solito non vengono trattati specificatamente in relazione alla musica, pur rappresentando un valore aggiunto per un'organizzazione di formazione artistico-culturale e un vantaggio per coloro che vi partecipano. Attraverso il meccanismo della cooperazione è possibile migliorare la qualità dei servizi mediante la partecipazione attiva degli insegnanti e degli utenti soci, sfruttare alcune economie di scala e di scopo rispetto ad esempio alla possibilità di evidenziare le complementarietà tra arti di *performance* e diversificare l'offerta su molteplici orientamenti artisitici e disciplinari (ad es. musica, teatro e danza), nonché favorire una riduzione dell'incertezza e dei rischi, tipici del lavoro creativo, attraverso la condivisione di risorse materiali e immateriali e l'apertura a un numero

maggiore di segmenti di utenza. È anche possibile condividere i costi necessari a sostenere gli investimenti iniziali, nonché combinare capacità, reti relazionali e competenze diverse ma complementari. La governance inclusiva propria di alcune forme organizzative e che si ritrova nelle associazioni o nelle cooperative sociali, permette inoltre ai soci, in base alle proprie attitudini, sensibilità e risorse, di assumere un ruolo di guida a seconda delle progettualità e delle esigenze dell'utenza (si vedano ad es. Pestoff, 2009; O'dair, 2015).

#### Le diverse sfere di valore collettivo

Come noto dai lavori di Elinor Ostrom, le due classiche soluzioni di coordinamento incentrate o sull'impresa che opera sul mercato con fini di profitto, o sullo Stato che opera con finalità ampie di interesse generale possono essere utilmente affiancate dalle soluzioni cooperative tipiche del terzo settore. Nel caso specifico dell'istruzione musicale, la combinazione degli strumenti di coordinamento deve essere efficace nel garantire la sostenibilità dell'utilizzo di un bene comune immateriale che chiamiamo "atmosfera creativa" (Sacchetti et al., 2009), un'idea che fa eco all'atmosfera industriale Marshalliana tipica dei primi distretti industriali. L'atmosfera creativa può svilupparsi – in un contesto territoriale piuttosto che in un'organizzazione o in un gruppo – quando le persone sono nelle condizioni di esprimere la propria intuizione in modo spontaneo, ossia "onesto", senza avere necessariamente obiettivi di performance, individualmente o lavorando insieme ad altri (Sacchetti, 2019). L'atmosfera creativa è considerata come un patrimonio comune, intangibile, di attitudini e conoscenze che permette l'espressione di nuove o più specifiche soluzioni, e che definisce il genius loci di un determinato spazio, dove si dà valore alla relazionalità, all'espressione creativa libera e aperta, e all'apprendimento (Sacchetti, Sugden, 2009). Può essere vista come un bene sui generis che produce flussi di valore collettivo nella misura in cui migliora la vitalità e dunque, per dirla alla Sen, le capacità delle persone e delle comunità.

Proponiamo quindi una riflessione sul valore collettivo prodotto dal sistema delle scuole di musica non solo in termini di trasmissione di competenze musicali ma anche di valore artistico-creativo e relazionalità. Il criterio che utilizziamo per soppesare il coordinamento nella formazione artistico-musicale è la misura in cui esso supporta (o erode) l'atmosfera creativa, incentivando spazi di autodeterminazione per gli operatori delle scuole (soprattutto musicisti, ma anche amministrativi) e per gli utenti, nonché di innovazione negli approcci e nei metodi di insegnamento. L'approccio che presentiamo ci dice insomma che il sistema di istruzione musicale risulta completamente efficace se il valore collettivo prodotto è positivo, ossia se il sistema supporta l'atmosfera creativa cosicché i benefici sociali eccedano i costi sia nel complesso, sia per ognuna delle diverse sfere di valore che si analizzeranno a seguire. Questo può essere considerato il benchmark attraverso il quale valutare gli esiti del sistema e le azioni che possono migliorarli. Ci interessiamo agli esiti prodotti dal sistema delle scuole in diversi ambiti (Figura 1), ed in particolare nella:

- sfera educativa
- sfera artistico-culturale
- sfera sociale o relazionale
- sfera economica (come dimensione di supporto alle altre).

Sono ambiti complementari chiaramente, che interagiscono a seconda della natura degli obiettivi che le comunità di interesse (gli stakeholder) si danno e del ruolo o posizione che occupano nella struttura di governo del sistema di istruzione musicale, nonché nei processi operativi messi in atto dalle singole scuole e tra organizzazioni a livello di rete.

## La relazione tra governance di sistema, valore collettivo ed esiti

La Figura 1 illustra un sistema ideale, a "loop", in cui la valutazione degli esiti attiva un feedback sulle modalità di coordinamento. La circolarità è giustificata a fronte del fatto che il coordinamento tra attori socioeconomici rappresenta un processo di interazione complesso ed evolutivo, nel quale ciascun attore può contribuire alla valutazione degli esiti e al conseguente aggiustamento dei meccanismi di coordinamento nel tempo. La sfera economica è posta al centro non tanto perché abbia priorità sulle altre ma, piuttosto, perché è funzionale alle altre sfere, garantendone la sostenibilità nel tempo. Le sfere non sono mutualmente esclusive, bensì complementari.

Il sistema trentino delle scuole musicali deriva dal riconoscimento da parte della Provincia (autorità) delle organizzazioni nate dall'iniziativa privata e spontanea dei cittadini (cooperazione). Il sostegno istituzionale ed economico della Provincia rende il sistema musicale trentino molto specifico, offrendo un contesto piuttosto unico in Italia, che ci permette di approfondire la relazione fra attore pubblico e scuole musicali, nonché gli esiti prodotti dalle scelte di coordinamento (Figura 1). In questo studio ci concentriamo in particolare su un aspetto del coordinamento del sistema delle scuole musicali, ossia sull'interazione tra Provincia e scuole e sulla relazione tra le scelte di coordinamento e gli esiti prodotti a livello collettivo.

#### Il contesto della ricerca

In Trentino le scuole musicali si sono sviluppate sulla fine degli anni Sessanta e hanno assistito ad un incremento notevole a partire dagli anni '80, quando apparivano anche più solide nella struttura, più articolate nell'offerta didattica, più aperte al proprio contesto e quindi inclini a modellarsi in base alle esigenze culturali e delle innovazioni territoriali. La metà di queste iniziative si raccoglieva nelle zone intorno a Trento e Rovereto mentre nelle zone caratterizzate da una copertura più bassa di strutture si sviluppò il fenomeno del pendolarismo, che trova la sua giustificazione nell'arricchimento culturale offerto dalle scuole di musica, che spesso alleviava condizioni di povertà estrema (Carlini et al., 1986). A differenza di quanto succedeva in passato, quando il mondo musicale si fondava sulla figura del genio e del talento intrinseco (Russo, 2017), l'insegnamento della musica non è più riservato a chi dimostra una spiccata predisposizione o ai più ricchi. Il pendolarismo evidenziava infatti l'attrazione esercitata dalla musica: per socializzare attorno ad uno strumento e per acculturarsi si superavano i problemi di spazio e

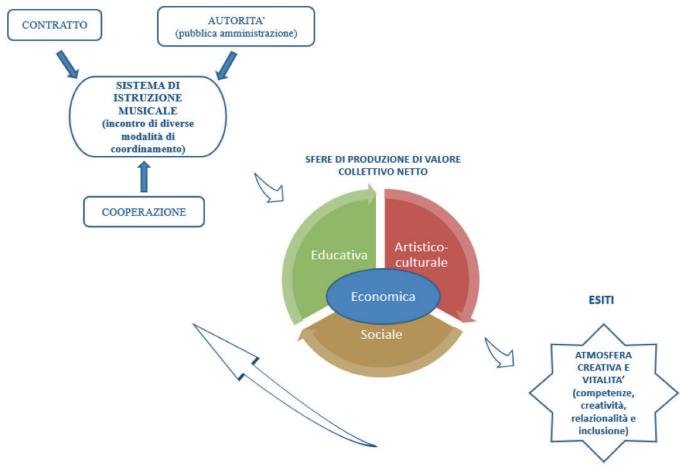


Figura 1 L'approccio che mette in relazione la governance del sistema di istruzione musicale e la produzione di valore collettivo.

Fonte: Rapporti annuali sulle attività culturali della provincia autonoma di Trento

di tempo allora sconosciuti ai normali studenti delle scuole pubbliche (Carlini et al., 1986).

I programmi seguiti spesso si rifacevano a quelli adottati nei conservatori, che venivano però diluiti nel corso di più anni. Da ciò derivava un possibile scollamento fra la domanda generica avanzata dalla popolazione e la risposta che le scuole di musica offrivano. Spesso, infatti, i percorsi didattici organizzati dalle scuole andavano nella direzione di formare figure professionali specifiche a cui non necessariamente gli studenti e le loro famiglie aspiravano. Al 1986, comunque, si realizzavano già alcune buone iniziative di tipo sperimentale, cui sottostava un ripensamento degli obiettivi reali perseguibili dalle scuole e una conseguente ricombinazione dei programmi (Carlini et al., 1986).

Con il passare degli anni le scuole hanno saputo conquistare un elevato grado di credibilità e riconoscimento nella più ampia società trentina e si è venuta a creare una comunione di motivazioni fra gli istituti che ha prodotto un'immagine unitaria del comparto delle scuole musicali. Nel 1987 la Provincia Autonoma di Trento istituiva il Registro delle scuole musicali, e cioè «(...) una forma e una norma di riconoscimento pubbli-

co – dietro l'osservanza di parametri minimi specifici – verso istituzioni da tempo operanti sul territorio provinciale» (Zeni, 1997). Effetto dell'istituzione del Registro è anche il riconoscimento del contributo che le scuole apportavano allo sviluppo sociale, culturale ed economico locale. In quegli anni la Provincia prevedeva di realizzare una Riforma delle scuole musicali speculare a quella del più ampio sistema scolastico, e aveva come obiettivo la razionalizzazione e il coordinamento della rete delle scuole musicali. Si voleva creare una realtà integrata fra pubblico e privato al fine di dotare il sistema esistente del solido assetto che l'attore pubblico poteva offrire (Zeni, 1997).

Oggi nel sistema trentino gli attori organizzativi principali sono la pubblica amministrazione e le scuole di musica private, all'interno delle quali operano comunità di interesse (stakeholder) identificate da musicisti, allievi (e famiglie), amministratori. Oltre a questi, le relazioni che le scuole sviluppano con fornitori esterni (ad esempio per strumenti e attrezzature, manutenzione, supporto tecnico), liberi professionisti (ad esempio revisori contabili, avvocati, specialisti del suono), organizzazioni che operano nei settori della cultura, della ristorazione o del turismo, creano un indotto complesso ed esteso. Ad oggi sono tredici le scuole iscritte al registro provinciale trentino (Tabella 2).

<sup>2</sup> Provincia Autonoma di Trento - Assessorato alla cultura, rapporti europei e cooperazione, Rapporto annuale sulle attività culturali 2010

<sup>3</sup> Quest'ultima, essendo gestita dal Comune nella quale è localizzata, non è stata inclusa nella ricerca che si concetra sulle scuole private di terzo settore.

#### Tabella 2

Le scuole iscritte al registro provinciale trentino e loro localizzazione. Fonte: elaborazione delle autrici su dati Ufficio Stampa della Provincia Autonoma di Trento. L'ordine di presentazione è alfabetico.

Queste sono distribuite in modo capillare su gran parte del territorio (Figura 2), anche dove le infrastrutture culturali sono più carenti. Ciascuna di esse ha il compito di rispondere alle esigenze delle comunità in cui agiscono, organizzando percorsi di studio sia professionali che amatoriali, per tutte le fasce d'età. La pratica musicale viene quindi impartita rispondendo a necessità differenti, dalla formazione (a vari livelli), al divertimento, dalla socializzazione all'intrattenimento<sup>2</sup>.



Figura 2 Localizzazione delle tredici scuole di musica iscritte al registro provinciale Fonte: Documentazione d'archivio fornita dalle scuole

Nove delle scuole musicali iscritte al registro provinciale hanno assunto la forma giuridica di cooperativa di produzione-lavoro, tre di associazione culturale e una è una scuola comunale<sup>3</sup>. La rilevanza economica delle scuole sia dal punto di vista del bilancio, sia dal punto di vista occupazionale è approssimata dai dati estratti dalla banca dati Aida, che riportiamo in Tabella 3 per le nove scuole cha assumono forma di impresa cooperativa. L'elenco sottostima i valori complessivi in quanto non comprende scuole che non hanno natura di impresa, ossia le scuole con natura associativa.

	ragione sociale	chiusura bilancio (ultimo anno disponibile)	ricavi delle vendite migliaia di euro (ultimo anno disponibile)	dipendenti (ultimo anno disponibile)
1	SMAG SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	740	43
2	SERVIZI CULTURALI VAL DI NON E DI SOLE C. ECCHER SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	681	28
3	SCUOLA MUSICALE IL DIAPASON SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	662	22
4	SCUOLA MUSICALE GIUDICARIE SOCIETA' COOPERATIVA IN SIGLA SMG S.C.	31/08/2019	543	19
5	SCUOLA MUSICALE JAN NOVAK SOCIETA' COOPERATIVA IN FORMA ABBREVIATA SCUOLA MUSICALE JAN NOVAK SOC. COOP.	31/12/2018	540	23
6	SCUOLA MUSICALE IL PENTAGRAMMA SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	431	15
7	SUONO IMMAGINE MOVIMENTO S.I.M. SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	318	16
8	SCUOLA MUSICALE DEI QUATTRO VICARIATI SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	276	13
9	COOPERATIVA MUSICALE CAMILLO MOSER SOCIETA' COOPERATIVA	31/12/2018	222	15

#### Tabella 3

Ricavi e lavoratori dipendenti delle scuole di musica con forma cooperativa, Provincia Autonoma di Trento.

Fonte: Elaborazione delle autrici su banca dati Aida.

2 Provincia Autonoma di Trento (2011), Rapporto annuale sulle attività culturali 2010, Assessorato alla cultura, rapporti europei e cooperazione,

Quaderni Trentino Cultura, Trento.

3 Quest'ultima, essendo gestita dal Comune nella quale è localizzata, non è stata inclusa

nella ricerca, che si concentra sulle scuole private del Terzo settore.

Le scuole musicali rivolgono i propri servizi educativi non solo agli allievi che vi si iscrivono direttamente, ma anche agli allievi dei corsi bandistici, che si formano proprio all'interno delle sedi (1.800 bandisti circa nel 2018). A questi si aggiungono i bambini delle scuole dell'infanzia e delle scuole pubbliche che fanno specifica richiesta di partecipare a progetti in collaborazione con le scuole musicali (10.000 bambini e ragazzi), nonché gli utenti di alcune istituzioni sociali e sanitarie del territorio. Nel 2018, i servizi erogati direttamente coinvolgono circa 5.500 allievi (Tabella 4)4.

Considerando tutte le iniziative invece, comprese quindi le collaborazioni con la scuola pubblica, il totale degli allievi raggiunti supera le 18.000 persone. Il sistema impegna quasi 400 addetti, per lo più musicisti docenti e amministrativi. Gli insegnanti sono assunti sulla base del Contratto Collettivo provinciale di Lavoro e devono essere in possesso di diploma/laurea del Conservatorio, come previsto negli orientamenti didattici. Il bilancio complessivo delle tredici scuole nel 2019 è di circa 11 milioni di euro e il finanziamento provinciale (5,6 milioni di euro) costituisce mediamente il 50% del bilancio di ciascuna scuola<sup>5</sup>.

#### ---- Metodologia

Le dimensioni relative alla produzione di valore sono state esplorate attraverso interviste rivolte ai direttori e/o ai presidenti degli istituti del sistema delle scuole musicali trentine iscritte al registro provinciale. I dati raccolti sono principalmente di tipo qualitativo e sono stati integrati dall'analisi di diversi materiali di carattere secondario forniti dalle scuole stesse o estratti dai rapporti annuali sulle attività culturali, curati dall'Assessorato all'istruzione, università e cultura della Provincia. Le interviste sono state riportate in forma anonima nel rispetto dell'etica della ricerca accademica. In questa fase esplorativa della ricerca si è scelto di rivolgersi ai direttori o ai presidenti delle scuole in quanto interlocutori

in grado di rispondere a domande inerenti ai seguenti temi:

- la storia della scuola (fondazione ed evoluzione);
- l'organizzazione della scuola di musica (forma giuridica assunta, governance, stakeholders che a vario titolo partecipano alle attività);
- le tipologie di risorse impiegate per il sostentamento delle attività;
- il ruolo degli insegnanti-musicisti e soluzione contrattuale adottata;
- gli allievi e le famiglie;
- i rapporti con le altre scuole, con la Provincia, con la comunità e altri attori esterni.

L'utilizzo di una traccia semi-strutturata per l'intervista e l'ampiezza degli argomenti hanno lasciato margine agli intervistati che hanno attribuito una personale priorità ai temi trattati, orientandosi spontaneamente sulle questioni di maggiore rilevanza per la scuola e in particolare sul ruolo della Provincia e sugli esiti prodotti dell'attività delle scuole di musica.

Tutte le scuole di musica con natura cooperativa o associativa (12) iscritte al registro provinciale sono state contattate tramite mail per verificare la disponibilità a partecipare alla ricerca. I direttori che hanno accettato l'invito ad essere intervistati sono 7 e guidano scuole che assumono la forma di cooperative (in 4 casi sulle 9 scuole cooperative totali) o di associazioni culturali (in 3 casi su 3 in totale) e che, essendo parte del Registro provinciale, ricevono sovvenzioni dalla pubblica amministrazione e rispondono a requisiti specifici definiti dalla Provincia. La scuola civica Zandonai offre un modello organizzativo diverso, essendo gestita dal Comune di Rovereto, e pur rappresentando un caso interessante da approfondire, non è stata inclusa nella ricerca che si concentra piuttosto sulle scuole private di Terzo settore. Le interviste sono state svolte presso: CDM, Diapason, SMG, Minipolifonici, Scuola Musicale di Primiero, Eccher, Pentagramma. Negli ultimi due casi, per motivi logistici, le interviste si sono svolte telefonicamente. Le interviste sono state registrate e trascritte. Sono state poi analizzate isolando, all'interno

anno scolastico	orientamenti provinciali	formazione bandistica	formazione altra	totale allievi
2006-07	4.963	9	366	5.400
2007-08	4.973	52	82	5.087
2008-09	5.072	1.831	66	6.858
2009-10	5.423	1.921	105	7.316
2010-11	5.216	2.213	96	7.463
2011-12	5.636	2.100	92	7.657
2012-13	5.542	1.995	136	7.489
2013-14	5.493	1.839	168	7.336
2014-15	5.443	1.843	157	7.244
2015-16	5.396	1.891	77	7.248
2016-17	5.407	1.864	186	7.297
2017-18	5.502	1.782	138	7.233

#### Tabella 4

Numero di allievi delle Scuole Musicali per tipologia di formazione. Anni 2006-2018.

Fonte: TSM su dati Servizio Attività Culturali PAT. Provincia Autonoma di Trento (2019), Rapporto Annuale sulle Attività Culturali 2015-2017.

Provinciale e documentazione d'archivio fornita dalle scuole.

**<sup>4</sup>** Fonte: Assessorato alla Cultura, Provincia Autonoma di Trento.

**<sup>5</sup>** I dati citati in questo paragrafo provengono da documentazione dell'Ufficio Stampa

delle trascrizioni, gli elementi riconducibili alle specifiche categorie di analisi identificate dalle sfere di produzione di valore ed esiti, come indicato in Figura 1. Su queste categorie si concentra anche la presentazione dei dati.

La Figura 3 evidenzia nel dettaglio le qualità del sistema che appartengono all'area di produzione di valore e le qualità associabili invece al rischio di erosione di valore. La dimensione degli esiti, all'estremo destro della figura, illustra le qualità del sistema a supporto e a detrimento dell'atmosfera creativa, che viene commentato nella discussione dei risultati. Figura 3. Governance di sistema e produzione di valore nel sistema delle scuole di musica trentine.

#### —— Aspetti dell'interazione Provincia-Scuole che creano valore

Sul finire degli anni '80 la Provincia ha cominciato ad interessarsi alle scuole di musica e adorganizzare un vero e proprio sistema basato su alcuni standard formativi relativi alla qualità della formazione e degli apprendimenti, sintetizzati negli orientamenti didattici provinciali, aggiustati nel corso degli anni. Nella loro definizione e nelle successive modifiche, la provincia ha ricercato il dialogo con la rappresentanza unitaria delle scuole, al fine di rispondere alle necessità avanzate e di modificare di conseguenza il sistema.

«La provincia ha creduto molto in questo sistema. I contributi negli anni sono cresciuti, a parte questi ultimi anni perché è stato difficile () In generale la PaT ha sempre seguito molto il sistema, [ne] sono contenti (). Se ci sommiamo tutti insieme siamo il più grosso sistema culturale in trentino. » (Gamma)

Le scuole che presentano alcuni prerequisiti organizzativi e didattici minimi definiti dalla provincia e che accettano di iscriversi al registro provinciale possono avere così accesso ai finanziamenti, che vanno a coprire le ore di attività che rispettano i contenuti degli orientamenti, dando origine ad una certa omogeneità su tutto il territorio.

#### La sfera economica

Le risorse vengono allocate dalla Provincia per finanziare quelle attività che sono conformi agli orientamenti didattici provinciali, per un monte di circa 3.000 ore complessive; viene poi calcolata la ripartizione fra le scuole delle ore finanziate e delle conseguenti risorse a disposizione per ciascuna

Alle risorse messe a disposizione dalla Provincia si uniscono quelle della Federazione dei Corpi Bandistici del Trentino per la formazione dei propri studenti all'interno del sistema delle scuole musicali (1,7 milioni di euro) e le risorse fornite dalle altre istituzioni locali (come Comuni e Comunità di Valle) che sono libere e diversificate e possono variare dalla messa a disposizione di una sede, al pagamento delle relative spese di gestione, all'erogazione di un contributo monetario più o meno consistente. In alcuni casi l'apporto dei comuni risulta dalla combinazione di tutti questi elementi, in altri casi solo di alcuni di essi, in altri ancora si riduce alla concessione di alcune migliaia di euro annue.

"... noi riusciamo ad avere anche questo contributo ed è molto importante: altrimenti dovremmo ridurre il numero degli insegnanti oppure aumentare le quote o ancora arrivare fino al limite delle ore finanziate dalla provincia e fermarsi lì, senza fare altre attività. " (Delta)

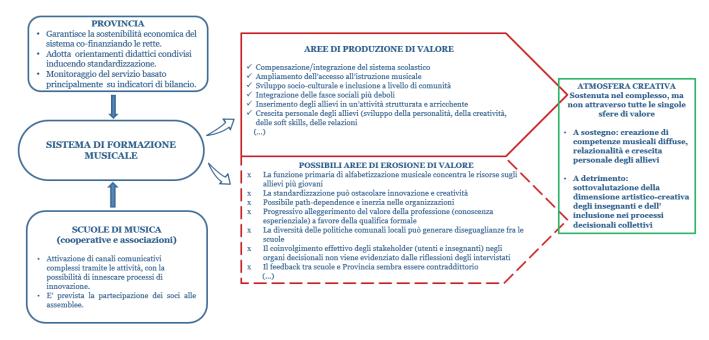


Figura 3
Governance di sistema e produzione di valore nel sistema delle scuole di musica trentine

Infine, ciascun allievo che partecipa ai corsi delle scuole è tenuto a versare una retta (a pagare per un servizio) il cui ammontare varia a seconda della scuola e del numero delle attività alle quali aderisce.

Dalla combinazione di queste principali tipologie di risorse le scuole musicali riescono a raggiungere una sostenibilità economico-finanziaria tale da svolgere le proprie attività e, in alcuni casi, svilupparle in modi diversi e innovativi.

«La PAT finanzia le scuole per l'attività didattica conforme agli ordinamenti didattici. Poi la scuola può fare "N" cose, è libera di muoversi nell'ambito culturale. Non viene finanziata per queste attività, non dalla provincia almeno, ma può trovare risorse altre: sul mercato, da enti e finanziatori terzi, dai comuni, () semplicemente dall'utenza. Le attività raggiungono così un loro punto di equilibrio. » (Beta)

#### L'attivazione di altre risorse

Per quanto riguarda le risorse diverse da quelle provinciali che le scuole utilizzano, sono emerse alcune criticità.

"Tutto il sistema delle scuole musicali si basa ufficialmente su un dischiuso [accordo informale] della Giunta provinciale del 1987 che diceva sostanzialmente che esiste il sistema e che è basato su tre gambe: provincia, comuni e famiglie/utenti. Ma i comuni non hanno mai sottoscritto questa cosa: ne è derivato che il rapporto con i comuni è stato costruito nel tempo. (...) Con esiti diversi da zona a zona. (...) Quindi si creano una serie di disparità. " (Zeta)

"I comuni intervengono nell'economia delle scuole da zero, in alcuni casi, a centinaia di migliaia di euro. (...) E quindi anche questo crea una complessità di gestione sta alla capacità della scuola poi trovare strumenti di compensazione. "(Beta)

Il contributo dei Comuni non è vincolato e questo origina condizioni anche molto diverse per le scuole: alcune possono godere di generosi sussidi mentre altre devono garantire un analogo servizio di educazione musicale seppur con limitati o nulli contributi da parte delle istituzioni locali. Va inoltre considerato che mentre alcune scuole operano in un solo comune, altre rivolgono i loro servizi ad un bacino di utenza geograficamente più ampio, per cui ricevono i contributi di più enti pubblici, proporzionalmente al numero di allievi frequentanti.

« C'è un comune (...) che ci dà un contributo abbastanza importante da anni, però altri comuni [lo fanno] in maniera abbastanza irrisoria anche perché coi regolamenti comunali sono legati al fatto di coprire i disavanzi, per cui se noi non abbiamo disavanzo non possiamo avere il contributo però è un cane che si morde la coda perché le cooperative non possono fare deficit per più di un anno. (...) Senza contributi non possiamo neanche svilupparci, sarebbe comodo avere due tre euro in più per poter comprare strumenti piuttosto che attivare nuove cattedre. » (Iota)

### Orientamenti didattici condivisi e la creazione di uno standard

La percezione dell'azione di coordinamento pubblica è ritenuta da alcuni molto positiva, in forza del fatto che il coinvolgimento nella definizione delle regole è incentrato su un principio partecipativo da parte delle scuole. Tuttavia, questo coinvolgimento fa riferimento ad un accordo risalente ad oltre vent'anni fa, mentre le modalità e gli effetti di feedback successivi all'accordo iniziale non vengono chiariti dagli intervistati.

«Io non posso sentirmi limitato [dagli orientamenti didattici provinciali], perché insieme al team nel 1997 li abbiamo scritti. È un po' difficile sentirsi limitati, si tratta di orientamenti, e le maglie di questi orientamenti sono molto molto larghe.» (Beta)

"Gli orientamenti didattici sono attualissimi, modernissimi: (...) Non ci danno i contenuti, ma ci danno gli obiettivi. Lasciano spazio quindi all'innovazione e alla creatività, quello dipende da noi e dalle nostre capacità." (Epsilon)

"Gli orientamenti didattici li abbiamo fatti noi come scuole musicali. Sono stati rivisti due anni fa e devo dire che è stata proprio la Provincia a sollecitarci a partecipare e dare idee... e poi quando ha dovuto mettere in legge questo, ha preso atto di quello che noi abbiamo proposto" (Delta).

"[Le regole poste dalla Provincia] qualificano l'attività: imporre su tutti programmi unici, tempi unici... dà l'idea che esiste un sistema." (Alfa)

Il valore creato dalla presenza di regole comuni definite sul finire degli anni Novanta può essere subordinato alla qualità del dibattito che porta al loro adattamento nel tempo. Emerge infatti che le scuole evidenziano delle diversità sia per i servizi offerti sia per la collocazione sul territorio e non si confrontano con l'ordinamento allo stesso modo. Inoltre, il confine tra i benefici ed i limiti della standardizzazione sembra essere sottile. Un punto di criticità che approfondiamo più avanti riguarda infatti il modo in cui vengono interpretate e percepite le regole del sistema provinciale: ossia come norme abilitanti, in quanto scelte tramite un dibattito sufficientemente inclusivo, partecipato, articolato, e capace di produrre una sintesi soddisfacente, ed aggiornate in base all'evoluzione del settore; oppure percepite come fattori in parte limitanti in quanto poco flessibili e responsabili di un certo grado di inerzia.

#### —— Aspetti dell'interazione Provincia-Scuole che possono erodere valore

Il contributo provinciale è ormai consolidato e contribuisce crucialmente alla sostenibilità economica del sistema. A fronte del finanziamento, l'inquadramento provinciale può essere considerato come garanzia di uno standard di servi-

zio all'utenza incentrato sul valore della formazione musicale come bene di merito. Per alcuni il quadro normativo non pregiudica l'opportunità di sviluppare contenuti propri e, quindi, di caratterizzarsi rispetto alle altre scuole. Dall'altro canto, per altri nelle disposizioni provinciali sono presenti anche elementi limitanti. Si tratta di incentivi, come emerge dalle interviste, che spingendo le scuole a svolgere in primo luogo una funzione di alfabetizzazione musicale, rischiano di penalizzare l'accesso degli utenti meno giovani e dunque di ridurre le opportunità di creazione di valore per le fasce di utenza adulta, ma anche di erodere la sfera artistico-creativa degli insegnanti. Sembrano esservi in sostanza alcune disposizioni discutibili che, lontane dal mettere in luce la non auspicabilità che una regolamentazione provinciale esista, aprono margini di miglioramento attraverso una rivisitazione e una discussione partecipata tra scuole e Provincia.

#### Inerzia o spinta innovativa?

All'interno del sistema musicale, il passato conta. Le scuole hanno organizzato le proprie attività formative adattandosi agli standard e al sistema dei finanziamenti provinciali e, nel contempo, i rapporti tra Provincia e scuole si sono consolidati. Dal 1997 non sembrano esservi state variazioni in termini di ingresso di nuove scuole all'interno del sistema di finanziamento provinciale. Per contro, sono nate nuove scuole di musica che operano al suo esterno, ossia scuole che non si rifanno all'ordinamento provinciale e dunque che non accedono ai finanziamenti.

"La consistenza del contributo ormai è definita spesso sia dal funzionamento che dalle scuole [da cui deriva] un contributo storico, per cui queste ore [finanziate] sono ormai cristallizzate nel tempo da molti, molti anni." (Beta)

Anche in riferimento alla libertà di organizzare e innovare le proprie proposte e i propri corsi, si sono raccolte opinioni in contrasto con la percezione di versatilità delle direttive provinciali espressa durante l'intervista in altri contesti.

« Diventa sempre più complicato cercare di essere innovativi. Una cosa è cercare di svicolare fra le maglie del sistema, un'altra è cercare di essere fino in fondo trasparenti, ma per questo incagliarsi perché ormai è complicato avere e dare creatività. Perché la creatività spesa da alcuni in realtà è sempre all'interno dello stesso alveo ma bisogna ipotizzare di uscire dagli argini. » (Zeta)

Qualcuno, poi, vive con insofferenza l'idea di "dovere" essere creativi, come reazione ad un mantra contemporaneo, in contrasto con un'idea più "pacata" di innovazione, fatta di piccoli adattamenti al contesto.

"Odio essere innovativo. Non ti alzi alla mattina né pensando di essere innovativo né di essere creativo. Camminiamo. Camminiamo in avanti, cercando di mantenere un buon passo. Certo sì, di anno in anno rinnovi i tuoi gesti e le tue attenzioni. () L'innovazione è qualcosa che scopri una volta che hai fatto. Io penso che una scuola debba semplicemente scorrere nel flusso del proprio tempo. Questo sì. "(Beta)

Un sistema che incentiva strategie adattive, tuttavia, rischia di creare inerzia e di rinforzare fenomeni di *path-dependence* (David, 1985), ossia una sorta di dipendenza disabilitante dal percorso che àncora organizzazioni, tecnologie e professioni a soluzioni che si erano rivelate adatte quando adottate originariamente, ma che continuano ad essere applicate anche quando il contesto e le condizioni richiederebbero modalità diversificate.

Il rischio di inerzia può essere nascosto anche nei criteri di reclutamento dei nuovi insegnanti che, per ordinamento, devono essere diplomati in conservatorio. La regola, per alcuni, può divenire problematica se l'innovazione delle scuole riguarda corsi centrati su generi musicali o strumenti che non rientrano fra quelli proposti nei conservatori. Le ore di questi corsi, infatti, non possono essere incluse fra quelle finanziate dalla Provincia. Qualcuno riconosce inoltre che alcuni musicisti possono essere dotati di ottime capacità anche se non diplomati in conservatorio oppure che possono avere abilità educativo-pedagogiche che un neo-diplomato può dover ancora sviluppare.

"Adesso è sempre più richiesto, anche dagli adolescenti, avere corsi di musica moderna - chitarra elettrica, basso, batteria, canto moderno - e in questo ambito qui non ci sono competenze formate accademicamente. Allora bisogna attingere a quelle persone che hanno esperienze attive, che hanno praticato nei gruppi, ma che non hanno titoli e questo può essere un problema, soprattutto per le scuole che hanno tante attività di questo tipo. " (Iota)

Inoltre, se si volessero trasmettere agli studenti contenuti da aree disciplinari che fuoriescono da quelle tradizionalmente previste dagli orientamenti provinciali, per la scuola si aprirebbe la necessità di introdurre professionisti o esperti con competenze che non reintrano necessariamente tra quelle offerte dai conservatori.

« Oggi i ragazzi hanno bisogno di imparare il music business e la music industry ossia il mercato dell'industria musicale in cui loro si immergeranno, se diventeranno dei professionisti. Quindi, non ho bisogno di un diplomato al conservatorio per permettere loro di acquisire queste cose. Ho bisogno di uno che queste cose le sappia fare, quindi con un titolo diverso da una laurea in musica» (Zeta).

#### Il bias sui giovanissimi

La distribuzione delle risorse da parte della provincia attribuisce maggiore valore alla formazione delle categorie più giovani di allievi:

- « Quella dei piccolissimi ha una certa quota oraria, quella dei medi un'altra, quella dei grandi e degli adulti un'altra ancora, a scalare: più sale l'età, minore è il contributo, con lo spirito di potenziare di più la prima fascia che non la seconda e la terza. » (Beta)
- « Intorno al 2000 c'è stata una richiesta da parte della provincia di investire molto sulla prima infanzia. Dove

certe scuole, tipo la nostra, avevano una forte predisposizione però non riusciva ancora ad essere incisiva. Quindi ci siamo attivati.» (Epsilon)

L'incentivo monetario stimola la formazione dei giovanissimi, dando forza all'idea che le scuole siano posizionate alla base del sistema, in quanto luoghi di alfabetizzazione. Se per un verso l'incentivo alla formazione della prima infanzia ha generato proposte spesso innovative per le comunità, dall'altro ha precluso l'accesso e l'opportunità di crescita in altre fasce di età degli allievi:

« Noi che abbiamo un tasso di fidelizzazione alto siamo penalizzati perché un giovane dopo i 14 anni ha una [bassa] copertura finanziaria da parte della provincia. () C'è una differenza importante sul costo orario e questo ci mette in difficoltà perché non c'è la stessa copertura finanziaria. Quindi varrebbe la pena rivalutare il discorso della fascia "C". () I ragazzi dai 14 ai 24 anni prevalentemente sono studenti a carico delle famiglie. () Noi ci siamo trovati quest'anno a dover chiudere le iscrizioni a chi è arrivato in ritardo, nostri allievi non sono stati neanche presi. () La fidelizzazione, dov'è? » (Epsilon)

Gli effetti di questi incentivi sono documentati anche dai dati raccolti dal Servizio Attività Culturali della Provincia che evidenziano un incremento molto marcato tra il 2007 e il 2018 degli allievi di età compresa tra i 12 e i 14 anni (frequentanti quindi la scuola secondaria di primo grado) (Tabella 5).

età	<= 6	7-11	12-14	15-19	20-35	35-55	> 55	TOT. %
2006-07	6,7	33,3	20,7	18,1	10,2	8,3	2,8	100
2007-08	6,8	33,9	21,2	18,8	8,2	7,9	3,1	100
2008-09	5,6	32,6	24,2	20,7	7,4	6,6	2,8	100
2009-10	6,5	32,5	24,9	20,2	6,4	6,6	2,9	100
2010-11	5,8	32,8	25,0	20,6	6,6	6,3	2,9	100
2011-12	6,7	31,4	25,1	21,1	6,5	6,1	3,0	100
2012-13	6,9	30,9	24,7	21,4	6,8	5,7	3,6	100
2013-14	6,7	31,5	24,5	21,0	6,9	5,8	3,6	100
2014-15	7,2	31,2	23,9	20,7	6,9	6,1	3,8	100
2015-16	6,5	30,7	24,2	20,6	7,3	6,6	4,1	100
2016-17	7,0	30,6	24,9	20,0	6,6	6,6	4,3	100
2017-18	7,5	30,8	24,8	19,1	6,6	6,4	4,9	100

Tabella 5

Composizione percentuale degli allievi per classi di età. Anni 2006-2018 Fonte: TSM su dati Servizio Attività Culturali PAT, Provincia Autonoma di Trento (2019), Rapporto Annuale sulle Attività Culturali 2015-2017.

### Il bias sulla produzione di valore educativo

L'azione capillare delle scuole è dovuta al contributo di circa 400 lavoratori, fra insegnanti di musica e personale amministrativo. Dalle interviste è emerso che alcuni insegnanti svolgono anche un'attività professionale come musicisti. Questa può riguardare ad esempio la perfomance live, la produzione o l'arrangiamento. Per alcune scuole le capaci-

tà professionali sono state uno dei criteri principali di selezione degli insegnanti prima che il requisito del diploma divenisse condizionante. Non tutti gli insegnanti, tuttavia, hanno contatti con l'industria della musica e, di fatto, negli ordinamenti provinciali la professione non è centrale. La reputazione dei singoli musicisti tuttavia – soprattutto per gli utenti adulti – può contribuire ad aumentare l'interesse per la musica, la numerosità e la qualità dell'utenza delle scuole, nonché a rinnovare la motivazione e la soddisfazione degli insegnanti.

« Quando viene chiesto un permesso artistico motivato con impegni di livello, ovviamente noi siamo orgogliosi di avere nel nostro corpo docente persone che fanno queste così. È un ritorno di immagine per la scuola stessa.» (Epsilon)

Per gli insegnanti, bilanciare attività didattica e attività professionale può rappresentare una sfida. Il regolamento provinciale riconosce contributi sulla base dell'attività formativa e non sulla produzione artistica che dunque viene considerata come appartenente alla sfera privata professionale del musicista e regolata dal mercato. E' infatti l'attività didattica piuttosto che la produzione artistica che, nel sistema di istruzione musicale, crea un'entrata economica per l'insegnante (generealmente ancorata al numero di allievi e alle ore di insegnamento). D'altro canto, un'attività di insegnamento onerosa in termini di tempo può rendere difficile l'impegno sul piano artistico.

Su questo punto non è possibile trarre delle conclusioni poiché sarebbe necessario analizzare le motivazioni e le attitudini individuali dei musicisti, nonché gli incentivi esterni che passano dai contratti di insegnamento e da un mercato della musica sempre meno remunerativo per chi produce musica. Ciò che possiamo dire, per ora, è che il sistema attuale è incentrato sull'attività di formazione, e che l'interazione fra formazione e attività artistica non viene formalmente riconosciuta.

### Il "lusso" dell'esperienza

Infine, è stato evidenziato che nella definizione degli stanziamenti delle risorse la provincia non considera l'evoluzione del costo del lavoro. Infatti, i contributi vengono uniformati sulla base delle ore di insegnamento e ciò non premia le scuole dove gli insegnanti presentano un elevato grado di esperienza o una comprovata attività artistica. Gli incentivi monetari provinciali potrebbero favorire le scuole con un corpo insegnante molto giovane e con competenze ancora acerbe rispetto a scuole con insegnanti con un elevato livello di esperienza.

«Vi sono delle curve di implementazione dei costi a cui non corrispondono curve di implementazione del servizio: si vedono aumentare i costi ma il servizio rimane uguale se non addirittura in calo e questo in virtù dello sviluppo dei costi del personale, perché il personale ha costi fissi, (anzianità di carriera) e quindi il costo del personale non è fermo ma cresce: raggiunge un apice e poi c'è una caduta verticale quando ti ritrovi a misurarti con un turnover.» (Beta)

# Il contributo del sistema alle singole sfere del valore

Riportiamo di seguito una sintesi dei principali elementi di valore prodotto evidenziati dai presidenti, che suddividiamo per sfere.

### Le scuole di musica compensano il sistema scolastico – Sfere educativa e artistico-culturale

Nella scuola dell'obbligo è previsto l'insegnamento della musica solo nelle scuole primaria e secondaria di primo grado. In quest'ultima, poi, la musica si deve dividere un monte di cinque ore settimanali con l'educazione motoria e artistica, per sparire dai programmi scolastici di quasi tutte le scuole secondarie di secondo grado.

"Esiste un buco enorme nel sistema dell'educazione e formazione statale: la musica e le arti sono trattate come materie di serie B, pur avendo l'Italia una tradizione artistica straordinaria. Eppure, l'educazione musicale non viene trattata in molte scuole superiori e alle medie viene trattata in maniera completamente inadeguata. Per assurdo, uno può laurearsi pur essendo ignorante completamente di storia della musica." (Alfa)

Anche a fronte dell'esiguità dell'istruzione musicale all'interno del sistema scolastico, l'esistenza di un sistema capillare di scuole rende possibile l'espressione di una domanda di competenze e sensibilità musicali che altrimenti rimarrebbe irrisolta.

«Il fatto che ci sono 13 scuole che coprono in modo completo e capillare il territorio con le proprie svariate sedi, (...) ha creato una pervasione della musica sul territorio molto importante. La musica è un'arte che si fa o riceve in maniera forse più semplice che in altri casi: è più immediata, ha un linguaggio, la musica arricchisce moltissimo e cura anche. () Quindi avere un territorio con tutta questa formazione e offerta musicale è un plus che è unico in Italia.» (Zeta)

Inoltre, molte scuole musicali svolgono progetti e attività di insegnamento in qualità di esperti all'interno delle scuole pubbliche e dell'infanzia. In questo modo le scuole musicali contribuiscono ad integrare la funzione formativa e didattica della scuola pubblica. Non da ultimo, le attività formative delle scuole possono generare "indotto" anche per gli istituti pubblici e per il settore della musica. A tal proposito, diversi direttori hanno evidenziato come, nel corso degli anni, alcuni allievi abbiano deciso di continuare gli studi nei conservatori o seguire una carriera professionale nel mondo della musica.

«(...) la presenza delle scuole ha aiutato molto ad innalzare il livello di musica generale in Trentino, anche nelle band e nei gruppi che si costituiscono spontaneamente e per diletto.» (Zeta)

## Le scuole di musica migliorano l'accesso all'istruzione musicale – Sfere sociale e educativa

Se non esistesse un solido sistema di scuole di musica, l'offerta didattico-musicale dei conservatori e l'attività degli insegnanti privati non basterebbero a soddisfare la domanda avanzata dalle comunità, qualunque sia il grado di preparazione che l'utenza intende raggiungere.

«C'è chi viene qui per suonare e per divertirsi, per cui arrivare ad un certo livello, e altri ragazzi che decidono di andare un po' più avanti magari entrare in conservatorio.» (Delta)

Senza le scuole diffuse sul territorio, la musica sarebbe riservata soprattutto a chi vive in prossimità dei centri urbani trentini, o a coloro che, particolarmente motivati, aspirano fare della musica una professione e dispongono di risorse sufficienti. Se unite, tutte queste dimensioni convergono verso un'idea di musica per pochi, escludente, o associata ad un carattere di "eccezionalità" di alcuni individui. Le scuole di musica, invece, possono rivolgere le loro attività a tutti coloro che attraverso l'esperienza musicale vogliono esprimersi, o soddisfare esigenze diverse, a partire da motivazioni anche molto differenti.

"L'approccio seguito dalla gente è "voglio crescere musicalmente a prescindere da quello che farò da grande". [In passato,] uno si iscriveva per arrivare al diploma, fare un percorso completo. Oggi certamente si è capito che questo è ancora valido, c'è. Ma in prevalenza c'è che la gente suona per diletto, per crescere." (Zeta)

Un elemento di criticità sorto da diverse interviste riguarda le difficoltà vissute dalle scuole di piccole dimensioni localizzate in aree poco popolate. Queste, infatti, si inseriscono in territori con caratteristiche peculiari e problemi logistici che possono rendere difficile l'accesso agli allievi:

"Le realtà sono davvero diverse: nella città si lavora in un certo modo, noi che siamo una scuola piccola e territoriale abbiamo altre esigenze. () Nell'organizzazione si cerca di venire incontro all'utenza con gli orari, per avere più iscrizioni e partecipazione. [In altre scuole] la scelta sotto questo punto di vista è più ampia. () Quindi l'organizzazione nostra è un po' più complessa: anche se siamo più piccoli, non è il piccolo che vuol dire più facile, ma vuol dire più difficile.» (Delta)

### Le scuole di musica contribuiscono allo sviluppo sociale e culturale delle comunità – Sfere sociale, artistico-culturale ed economica

Sono numerosi i momenti di aggregazione sociale organizzati dalle scuole di musica nei rispettivi territori. Queste occasioni vengono considerate da diversi direttori quali fondamentali momenti di restituzione alla comunità. Le testimonianze raccolte hanno evidenziato una domanda da parte dell'attore pubblico, cui si sommano le attività che le scuole organizzano autonomamente: si genera così un consistente impatto della cultura musicale sull'utenza, le loro famiglie e quindi sulla cittadinanza.

"Questo è uno standard. Qui la scuola, di principio, quando agisce nelle comunità di riferimento () agisce a titolo di restituzione. Per cui siamo spesso coinvolti dai municipi per iniziative varie () Di base queste sono le cose che noi dobbiamo assolutamente fare: se i nostri comuni o la nostra provincia che sono parte della scuola chiedono una presenza, è il minimo esserci. ()" (Beta)

L'associazionismo culturale funge da fondamentale mezzo di promozione e valorizzazione della cultura e di salvaguardia delle tradizioni locali e, proprio attraverso gli eventi rivolti al pubblico, vengono create alcune possibilità di partecipazione, aggregazione e crescita per le comunità, anche quelle geograficamente più isolate e lontane dai principali centri culturali del Trentino.

«Una scuola di musica, in ogni caso, è anche un centro di produzione culturale. (Beta)

Contemporaneamente, i momenti di incontro con la cittadinanza sono strategici per le scuole stesse che possono promuovere la loro missione e le loro attività, avvicinando potenziali utenti e alimentando così un circolo virtuoso sia socio-culturale che economico. Alcuni direttori hanno riconosciuto l'importanza che le iniziative sviluppate possono avere per l'avvicinamento critico e per la sensibilizzazione del pubblico alla musica.

«È fondamentale avere un rapporto con il tessuto sociale del luogo. Sia per l'immagine della scuola, ma anche perché le competenze che acquisiscono i ragazzi a scuola ricadano poi a beneficio della comunità.» (Iota)

La sostenibilità economica inoltre dipende anche dall'approccio imprenditoriale che le scuole riescono a dare alla propria attività, essendo per loro natura organizzazioni che perseguono un obiettivo pubblico stando però sul mercato (pur non essendo orientate al profitto). Dimostrare la propria efficacia formativa e artistica attraverso la proposta di performance all'interno della comunità rende attrattiva l'offerta di formazione musicale. Gli introiti derivanti dalle quote pagate dagli utenti sono pertanto fondamentali per il funzionamento e lo sviluppo della scuola.

«(...) questo ci dà anche molta visibilità: nonostante abbiamo quasi [xx] anni () ci sono molte persone e famiglie che non conoscono la realtà della scuola di musica per cui noi dobbiamo lavorare proprio per far capire alle famiglie quello che è la scuola di musica e cosa offre (...).» (Delta)

### Le scuole di musica aumentano il grado di integrazione delle fasce sociali più deboli – Sfera sociale

Diversi direttori hanno evidenziato che attraverso specifiche iniziative le scuole di musica sviluppano attività dirette alle fasce più deboli della società:

«[La nostra scuola è] un soggetto formatore scritto all'Iprase [Istituto provinciale per la ricerca e la sperimentazione educativa], per insegnare ai BES. La direttrice è responsabile per l'Italia del sistema "figure notes", elaborato in Finlandia, per permettere alle persone con disabilità intellettiva di apprendere a suonare uno strumento. Il motto è "suona quel che vedi": è un sistema di notazione concreta con colori e forme che dà tutte le informazioni di un sistema di note convenzionale, da un livello base fino all'università del "figure notes", così che gli allievi possono realizzare un percorso di apprendimento.» (Alfa)

«... collaboriamo molto con l'esterno, con strutture di tipo sociale, sanitario ecc. Questo per noi è un modo per restituire alla comunità questi benefici che riceviamo, noi come struttura, perché il contributo è cospicuo insomma.» (Gamma)

Al di là delle riconosciute ricadute benefiche che la musica può avere all'interno di una terapia medica, si evidenzia la volontà delle scuole di sfruttare la forza inclusiva della musica che, con il suo linguaggio universale, si rivolge a tutti indistintamente, alleviando condizioni di dolore e portando serenità a chi la ascolta o pratica.

### Il sistema delle scuole musicali permette alle famiglie di impegnare i figli in un'attività strutturata - Sfere educativa ed economica

Grazie all'affermazione delle scuole di musica sul territorio le famiglie possono impegnare i figli in un'attività a cui attribuiscono valore.

«Noi siamo nell'ambito del tempo libero, ambito quindi in cui la gente ci sceglie.» (Zeta)

I genitori sanno di poter inserire il figlio in un ambiente protetto, in cui il rapporto fra insegnante e il numero di allievi è basso; quindi, gli allievi possono godere di uno spazio e di un modello educativo integrativo rispetto a quello offerto dal sistema scolastico e dall'ambiente famigliare.

«A mio modo di vedere, la prima cosa che trova una famiglia in una scuola di musica è un ambiente protetto, orientato alla disciplina, dove per ottener qualcosa ti devi impegnare, dove semini oggi per raccogliere dopo tre, quattro, cinque, sei, sette anni. Quindi questa visione, se vogliamo dire anche monastica nel fare, che non appartiene assolutamente al nostro tempo, io credo che questo sia il principale valore aggiunto (). Qui dentro c'è un tempo che è tempo protetto, pensato, rallentato, è il tempo dello studio, è il tempo del fare, del costruire; è il tempo della regola, del metodo. Io penso che questo sia il principale contributo che possiamo dare, non tanto quello di individuare il talento (). [bambini e ragazzi] hanno agende da paura (), questo è un tempo di respiro.» (Beta)

Secondo alcuni, quindi, il fatto di impegnare i figli in un'attività strutturata e nel contempo liberante, capace di attivare la crescita personale degli allievi o più in generale di prevenire l'isolamento e la marginalizzazione, può portare le famiglie a scegliere le scuole di musica quale struttura pomeridiana in cui inserire i figli. Questo valore viene riconosciuto anche da famiglie di origine straniera che percepiscono il potenziale di integrazione sociale che le scuole offrono ai giovani.

"[La relazione sociale] è un punto di forza che spinge l'allievo anche a proseguire. () poter partecipare ai laboratori, al coro, e poter relazionarsi questo lo spinge spesso a continuare perché poi si crea il gruppo, e nel gruppo si sostengono l'uno con l'altro. Il gruppo è tutto, è quello che sostiene la motivazione () e che fidelizza gli allievi.» (Iota)

### Gli allievi possono intraprendere un percorso di crescita personale affinando competenze e sensibilità non solo specificatamente musicali – Sfere educativa e sociale

Il contributo della musica allo sviluppo della persona viene reiterato da più spunti emersi durante le interviste:

«Principalmente è l'aspettativa che le persone hanno di coltivare sé stessi.» (Zeta)

Lo studio della musica offre un approccio operativo alla complessità assai diverso e complementare rispetto ad altre discipline e ha effetti profondi sulla struttura della personalità, rappresentando una risorsa importante nel patrimonio culturale ed esperienziale degli individui<sup>6</sup>. Una ricerca condotta dall'Istituto per gli Affari Sociali nel 2008 (Ghezzo, Rellini, 2012) ha evidenziato anche un sensibile aumento del livello di autostima degli allievi. La musica agisce quindi fortemente a livello emotivo e personale, aiutando le persone ad esprimersi e acquisire maggiore coscienza di sé e fiducia.

Anche le occasioni di apertura alla cittadinanza organizzate dalle scuole sono fondamentali per mettere alla prova le acquisizioni che i propri allievi hanno sviluppato, di tipo tecnico e teorico ma anche sul piano della crescita personale e di gestione delle situazioni di tensione e ansia da performance.

«Soprattutto gli adulti scoprono qualcosa di importante di loro stessi: provano delle emozioni importanti: la contentezza di fare qualcosa che ti piace, la paura di esporti e di esibirti... Poi subentra il sentimento legato ad interpretare dei brani» (Zeta)

Tutte queste abilità e competenza costituiscono il più ampio insieme di *soft skills* che possono essere utili agli allievi anche in altri settori extra-musicali. La partecipazione alle attività delle scuole può altresì contribuire allo sviluppo di competenze di cittadinanza attiva: si impara cioè a partecipare in attività di gruppo, ad ascoltare, confrontarsi e sostenere i compagni. Il fatto che gli allievi sviluppino queste abilità può andare anche a beneficio delle comunità in cui si inseriscono migliorandone la vitalità.

«Sicuramente questo è un tempo che chiede anche l'ascolto come pratica, perché non fai musica senza ascoltare (), soprattutto quando poi sei insieme agli altri (): impari cosa vuol dire essere in un gruppo, raggiungendo un obiettivo comune. Quindi se non hai la capacità di ascoltare, di ascoltarti, di mediare la tua ambizione con l'ambizione dell'altro non porti a casa niente. Io penso che questo sia il maggiore contributo.» (Beta)

### Discussione dei risultati

Le specificità del sistema delle scuole musicali in Trentino distinguono l'esperienza della produzione di istruzione musicale da quella di altre regioni italiane ed esprimono una modalità di collaborazione tra pubblico e privato che riconosce esplicitamente le arti di performance, quali la musica, come un bene meritorio per le comunità, e dunque un bene al quale il pubblico può facilitare l'accesso attraverso misure specifiche di politica economica. La rilevanza di scuole private afferenti al Terzo settore nel campo della formazione artistica musicale conferma l'importanza del settore privato nonprofit in un quadro istituzionale regolamentato dalla pubblica amministrazione provinciale in un quadro in cui lo scambio di mercato non interpreta pienamente il rapporto tra utenza e scuola, che mette in luce invece gli aspetti relazionali, comunitari e di partecipazione alle attività musicali. La ricerca ha messo in luce tuttavia una scarsa attenzione agli elementi riguardanti il carattere partecipativo che da statuto le scuole dovrebbero assumere. Sembra piuttosto che nel complesso esistano delle difficoltà ad implementarne alcune sue caratteristiche. Nel contempo, l'ordinamento provinciale opera a livello trasversale creando, da un lato, opportunità di accesso attraverso il co-finanziamento delle scuole, nonché inserendo elementi base a garanzia della qualità del servizio educativo. Per contro, abbiamo evidenziato degli elementi di criticità legati alla sfera artistico-creativa e al feedback tra scuole e Provincia che rischiano, se non affrontati e approfonditi, di non sostenere appieno la vitalità del sistema che si esprime attraverso l'atmosfera creativa condivisa dai partecipanti.

Il sistema di incentivi provinciale, nello specifico, rappresenta uno strumento molto utile di sovvenzione giustificato dal valore attribuito dalla collettività ai benefici economici e immateriali, individuali e collettivi, generati dalla formazione musicale. D'altro canto, sembra che ci sia un collo di bottiglia nell'interazione tra scuole e Provincia che rischia di pregiudicare la condivisione di alcuni aspetti dell'ordinamento e l'ingresso di nuove scuole nel sistema di incentivi. Questo rischia di generare inerzia rispetto alle potenzialità di sviluppo e innovative del sistema. L'inerzia, se accentuata, implica uno squilibrio nella sfera di valore artistico-creativa e, di rimando, nelle capacità formative delle scuole. Inerzia significa anche rischio, a lungo andare, di cadere in uno stallo creativo, in una perdita di vitalità assecondata dalla rigidità degli standard definiti (Sacchetti, 2019).

Il sistema delle scuole di musica, nel complesso, dimostra di essere un'eccellenza in grado di produrre valore, in particolare dal punto di vista formativo e relazionale. La sfera artistica, quella in cui la dimensione creativa è maggiormente coinvolta, può rischiare tuttavia di rimanere ancillare in un modello di incentivi e linee guida che, per alcuni aspetti, riflette una realtà più statica rispetto a quella sperimentata dalle scuole. L'approccio proposto mette in luce invece un modo di intendere il sistema di istruzione musicale che ne riconosca la valenza formativa ma anche quella artistica e di welfare, nel momento in cui esso sviluppa risposte al bisogno relazionale e artistico-creativo degli utenti e dei mu-

<sup>6</sup> Provincia Autonoma di Trento (2019), Rapporto annuale sulle attività culturali 2015-

<sup>17,</sup> Assessorato alla cultura, rapporti europei e cooperazione, Quaderni Trentino Cultura, Trento.

sicisti, nonché rispetto alla vitalità del territorio anche dal punto di vista delle iniziative culturali ospitate. La ricerca futura pertanto va, per quanto ci riguarda, sviluppata anche in prospettiva comparata in territori dove l'ambito di intervento pubblico sia diverso, nella direzione di nuove strategie collaborative tra organizzazioni del settore nonché su territorio provinciale. Queste strategie possono essere applicate a riconoscimento della complessità degli ambiti in cui si sviluppa il sistema di istruzione musicale e dunque dell'opportunità di fare rete, condividere risorse e, dal punto di vista di policy, valorizzare il sistema come asset trasversale ad una serie di bisogni socioeconomici. Inoltre, il feedback delle scuole verso la pubblica amministrazione potrebbe divenire

più efficace. Quest'ultimo aspetto richiede, ulteriori approfondimenti rispetto alle modalità di cooperazione tra scuole e con i loro principali stakeholder, e alla capacità di fare rete.

Le autrici desiderano ringraziare le direttrici ed i direttori delle scuole di musica, nonché le musiciste ed i musicisti che condividendo le loro esperienze e la passione per il proprio lavoro hanno contribuito anche al nostro. La divulgazione dei risultati della ricerca non sarebbe stata possibile senza il contributo di Euricse a supporto dell'attività di una delle autrici.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.08

### **Bibliografia**

Babbie E. (2010), Ricerca sociale. Apogeo, Roma.

Bonavoglia A. (2017), Musica, maestro! L'importanza dell'educazione musicale a scuola, Sole 24 ore, Alley Oop – L'altra metà del Sole, 6 Luglio.

Carlini A., Cembran A., Franceschini A. (1986), Le scuole di musica nel Trentino, Trento.

Colazzo S. (1998), "Interrogare il passato per progettare il futuro", *Musica Domani*, 107, pp. 5-10.

David P.A. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", The American Economic Review, 75(2), pp. 332-337.

Ghezzo P., Rellini E. (2012), "La pratica musicale per la promozione dell'inclusione e la prevenzione del disagio nella scuola", *Nuove Arti Terapie*, 17.

Indellicati E., Rivi M. (2010), "Scuole di musica in Emilia-Romagna", *Musica Domani*, Marzo, pp.28-32.

Jorquera Jaramillo M.C. (1998), "Educazione musicale in Italia tra tradizione e innovazione", Revista de la Lista Electrónica Europea de Música en la Educación, 2.

Maslow A.H. (1963), "The creative attitude", The Structurist, 3(4).

O'Dair M. (2015), Collaborative, co-operative and collective business models in the 'new' music industries: a literature review.

Pestoff V. (2009), "Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), pp. 197-224.

Provincia Autonoma di Trento (2011), *Rapporto annuale sulle attività culturali* 2010, Assessorato alla cultura, rapporti europei e cooperazione, Quaderni Trentino Cultura, Trento.

Provincia Autonoma di Trento (2019), *Rapporto annuale sulle attività culturali 2015-17*, Assessorato alla cultura, rapporti europei e cooperazione, Quaderni Trentino Cultura, Trento.

Russo M. (2017), "Creatività, creatività collettiva e musica", in Fele G., Russo M., Ciardi C. (a cura di), Creatività musicali, narrazioni, pratiche e mercato, Mimesis.

Sacchetti S., Borzaga C., Tortia E. (2019), "The institutions of livelihood and social enterprise systems", *Euricse Working Paper Series*, 109-19.

Sacchetti S. (2019), What can economic coordination do for creativeness and self-actualisation?, EURAM International Conference Paper, Dublin.

Sacchetti F., Sacchetti S., Sugden, R. (2009), "Creativity and socio-economic development: space for the interests of publics", *International Review of Applied Economics*, 23(6), pp. 653-672.

Sacchetti S. (2019), "The political economy of creativity: interplay and economic coordination", Keynote lecture for the ANSE Summer University on "Connecting Worlds through Supervision and Coaching", Bolzano (Italy), 26-30 August.

Zeni A. (a cura di) (1997), Atti del convegno educazione musicale e scuole di musica in area alpina, Trento, Palazzo della Regione, 15 marzo.

## Impresa sociale e finanza: un'analisi della situazione delle cooperative sociali italiane

Carlo Borzaga, Euricse – Università degli Studi di Trento Eddi Fontanari, Euricse

### Introduzione

Negli ultimi anni è cresciuta l'attenzione per le necessità finanziarie delle imprese sociali, le possibili fonti cui attingere e le presunte difficoltà di accesso. In proposito si sono andate diffondendo due convinzioni. La prima, che se le imprese sociali crescono meno del loro potenziale sarebbe soprattutto perché non dispongono di sufficienti mezzi finanziari. E questo perché – ecco la seconda tesi – avrebbero difficoltà strutturali di accesso a questi mezzi a causa 1) del vincolo di non distribuzione di utili che di norma caratterizza queste imprese 2) della insufficiente patrimonializzazione 3) della generale impreparazione nella costruzione di progetti investment ready 4) della diffidenza degli istituti finanziari, in particolare delle banche, che non sarebbero capaci di comprendere e valutare correttamente i modelli di business di queste imprese.

Nessuna di queste tesi tuttavia è stata finora suffragata da robuste evidenze empiriche. Anzi, le poche indagini finora realizzate sembrerebbero dimostrare il contrario.

Non risulta confermata la tesi che le imprese sociali abbiano nella maggior parte dei casi una diffusa domanda di risorse finanziarie esterne all'impresa e che la sua mancata soddisfazione impedisca loro di crescere. Da una ricerca realizzata da Lyons e Baldoch (2014) su un campione di imprese sociali inglesi risulta che solo il 15% delle intervistate aveva dichiarato di avere avuto bisogno di mezzi finanziari esterni nei tre anni precedenti all'indagine. Anche secondo la ricerca Icsi (Andreaus, Tortia, 2007), realizzata sulle cooperative sociali italiane, la mancanza di mezzi finanziari adeguati non figurava tra i principali problemi segnalati dalle imprese intervistate.

Non risulta neppure dimostrata la tesi secondo cui le imprese sociali soffrirebbero di difficoltà rilevanti di accesso ai canali tradizionali di finanziamento, in particolare a quelli bancari. Dalla già citata ricerca sulle imprese sociali inglesi risulta infatti che del 15% di imprese che hanno dichiarato di avere avuto bisogno di mezzi finanziari, ben l'85% li ha ottenuti dal sistema bancario a condizioni accettabili. Lo stesso sembra valere anche per l'Italia, dove il totale dei crediti erogati dal sistema bancario al settore non profit è pari a diversi miliardi (Gobbi et al., 2012). E dove, secondo ricerche recenti, il 65% delle imprese sociali è soddisfatto dei rapporti con le banche di riferimento (Osservatorio UBI Banca, 2014). In altri termini sembra proprio che i sistemi bancari di paesi come Italia e Regno Unito, dove l'impresa sociale è più sviluppata e conosciuta e per i quali si dispone di più informazioni, abbiano capito già da tempo che queste imprese hanno generalmente profili di rischio contenuti e le trattino quindi come normali clienti a basso rischio.

Inoltre, sembra che nel dibattito non si tenga nel giusto conto né che la domanda di mezzi finanziari da parte di queste imprese è relativamente contenuta a seguito della natura *labour intensive* dei processi produttivi in cui sono impegnate, né che il vincolo alla distribuzione di utili che le caratterizza non limita la loro capacità di pagare interessi sui debiti contratti e, anzi, può contribuire in modo significativo alla loro patrimonializzazione e quindi rappresentare una fonte finanziaria importante per lo sviluppo.

Un contributo ad una più approfondita verifica delle diverse tesi può derivare dall'analisi delle condizioni finanziarie oggettive di gruppi sufficientemente ampi e rappresentativi di imprese sociali. Analisi che viene presentata nei paragrafi che seguono con riferimento all'universo delle cooperative sociali italiane, una delle forme più consolidate e meglio strutturate di impresa sociale, che ha il mandato di "perseguire l'interesse generale della comunità" attraverso la produzione di servizi sociali e di inserimento nel lavoro di persone svantaggiate, può distribuire utili in modo molto limitato ed è caratterizzata da asset lock. Di queste cooperative si analizzerà in particolare se e in quale misura hanno avuto o hanno bisogno di mezzi finanziari, se sono riuscite a ottenerne nella misura necessaria, se e come li hanno ottenuti e come li stanno gestendo.

Più precisamente, nei prossimi paragrafi si presentano prima le caratteristiche della fonte dei dati e la metodologia utilizzata. In seguito, dopo aver ricostruito l'ammontare delle risorse mobilitate dall'insieme delle cooperative sociali, si illustra la loro situazione economica, finanziaria e patrimoniale e la si mette a confronto con quella di tutte le imprese italiane. Infine, si analizza l'andamento del capitale investito e del patrimonio, sia di queste cooperative che delle altre forme di impresa nel periodo della duplice crisi (2008 e 2011) che ha caratterizzato l'economia italiana. Come si vedrà, l'analisi smentisce in modo piuttosto netto la convinzione secondo cui sarebbe stata o sarebbe la carenza di mezzi finanziari a bloccare lo sviluppo di queste imprese e restituisce un'immagine di un settore che in poco più di due decenni è riuscito a patrimonializzarsi in modo adeguato e ad attrarre risorse significative dal sistema bancario, mantenendo un buon equilibrio finanziario.

Ovviamente, le valutazioni qui proposte si riferiscono alle esigenze finanziarie e di capitale delle cooperative sociali date le attività e i servizi in cui si sono andate specializzando nei decenni scorsi e non alle esigenze determinate da ipotetici sviluppi in ambiti diversi. E non tengono in conto degli affetti anche su queste imprese della pandemia in corso. Anche se datata, l'analisi dimostra comunque l'inconsistenza della narrazione secondo cui le imprese sociali sono quasi

per definizione finanziariamente fragili e suggerisce di affrontare le sfide che nei prossimi anni interesseranno queste imprese e le strategie anche finanziarie che si dovranno delineare con maggiore serietà.

### Dati e metodologia

L'analisi prende in considerazione i bilanci di tutte le imprese italiane presenti nella banca dati Aida Bureau Van Dijk suddivise tra cooperative sociali, cooperative in genere, società per azioni e a responsabilità limitata. Dapprima l'analisi si sofferma su un unico anno, il 2015, e successivamente viene estesa all'arco temporale dal 2008 al 2015. Per verificare se le imprese operano in equilibrio finanziario, ovvero se sono in grado di generare un flusso in entrata in grado quantomeno di controbilanciare le uscite correnti, sono stati presi in esame esclusivamente i bilanci che rendono 'visibile' la distinzione per durata (entro o oltre i 12 mesi) sia dei debiti che dei crediti.

L'analisi è condotta, per ciascuna forma d'impresa, sull'aggregato dei bilanci dell'esercizio.

L'approfondimento tiene conto anche della suddivisione per classe di fatturato al fine di mettere in evidenza eventuali particolarità dipendenti dalla diversa dimensione delle imprese. Nello specifico, questa variabile è espressa da quattro intervalli di valore della produzione: micro, da 0 a 2,5 milioni di euro; piccola, da 2,5 a 10 milioni di euro; media, da 10 a 50 milioni di euro; grande, con oltre 50 milioni di euro.

Per studiare l'equilibrio finanziario vengono calcolati due indicatori, uno per il breve e l'altro per il lungo periodo, chiamati nel seguito rispettivamente "di liquidità" e di "solidità aziendale". Con il primo indicatore si intende testare la capacità dell'impresa di far fronte alle uscite monetarie di breve periodo (entro 12 mesi) con le disponibilità liquide immediate (cassa) o differite (crediti entro 12 mesi). Con il secondo indicatore si vuole invece verificare l'adeguatezza del piano di finanziamento o di copertura degli investimenti (equilibrio di lungo periodo), ovvero la coerenza temporale tra le fonti e gli impieghi oltre i 12 mesi. Molto intuitivamente, i due indicatori sono calcolati, nel primo caso, rapportando alla somma tra disponibilità liquide e crediti entro i 12 mesi i debiti di prossima scadenza; mentre, nel secondo caso, l'indicatore si ottiene dividendo la somma del valore del patrimonio netto e dei debiti di lungo periodo per il valore della somma di immobilizzazioni e crediti oltre i 12 mesi, ovvero dal rapporto tra passività consolidate e attivo immobilizzato. In entrambi

i casi, per valutare la situazione finanziaria in cui versa l'impresa, si definiscono 4 intervalli di valore. Se gli indicatori (sia di breve che di lungo periodo) assumono un valore compreso tra lo 0% e il 49% si è in presenza di una situazione di grave squilibrio, tra il 50% e il 99% la situazione è critica, tra il 100% e il 150% si prospetta un buon equilibrio finanziario e, infine, un valore maggiore al 150% segnala un equilibrio finanziario ottimale.

Le imprese selezionate rispondenti ai requisiti stabiliti in precedenza, e quindi considerate nell'analisi che segue, sono: a) quasi 600 mila (592.842), di cui 10.159 sociali 28.216 altre coop, 22.113 spa e 532.354 srl, nell'analisi relativa al 2015;

b) quasi 330 mila (328.644) di cui 5.844 sociali 15.579 altre cooperative, 19.574 spa e 287.647 srl nell'analisi relativa all'intervallo temporale compreso tra il 2008 e il 2015.

### L'analisi della struttura finanzia al 2015

L'analisi dei bilanci del 2015 segnala innanzitutto che le somme complessivamente amministrate dalle cooperative sociali non sono affatto contenute. Con riferimento alle 10.159 sociali esaminate (Tabella 1), si rilava infatti che il capitale investito ammontava nel 2015 a ben 9,8 miliardi di euro, con un apporto di mezzi propri, riconducibili essenzialmente alle riserve indivisibili, di 2,5 miliardi di euro e un valore della produzione nel medesimo anno intorno ai 12 miliardi di euro (11,9). In questo quadro, il maggior contributo è dato dalle cooperative che erogano servizi (di tipo A), con i 2/3 delle risorse mobilitate, contro un terzo delle cooperative che si occupano di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Questi numeri sono sufficientemente significativi da rendere interessante capire se si accompagnano anche ad una situazione di equilibrio finanziario; prima è tuttavia utile richiamare brevemente il modo di funzionare di queste cooperative.

Quando infatti si affronta il tema dell'accesso alle risorse finanziarie da parte di un'impresa o di un sistema di imprese, occorre tenere in considerazione il contesto operativo dell'impresa, a partire dal settore di attività, dalle sue caratteristiche e dalla composizione dell'attivo che ne consegue. In particolare, nelle attività *labour-intensive*, come sono per la stragrande maggioranza quelle gestite dalle cooperative sociali, il fattore strategico non è tanto il capitale finanziario quanto quello umano. Di conseguenza, la dotazione di capitale è generalmente più contenuta di quella necessaria in altri settori. Inoltre, lo stesso livello di capitale può essere

	N. imprese	capitale proprio	capitale investito	valore produzione
Tot. cooperative sociali	10.159	2.503.930	9.784.448	11.891.302
tipo A	5.369	1.664.429	6.333.983	7.913.214
% tipo A	52,8	66,5	64,7	66,5

Tabella 1 Risorse mobilitate dalle cooperative sociali in Italia. Valori in migliaia di euro. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

1 L'analisi tratta separatamente l'equilibrio di breve e quello di lungo periodo, calcolando la percentuale di imprese che soddisfano i parametri di cui sopra in un caso e nell'altro.

ottenuto attraverso una differente combinazione di capitale proprio e di capitale di terzi, a patto che l'impresa sia in grado di far fronte alle uscite, ovvero alla restituzione delle risorse ottenute in prestito. Seguendo questa logica, se un'impresa che si caratterizza per una quota prevalente di attivo circolante perché impegnata in attività *labour-intensive* riesce a garantire un maggior ritorno del capitale investito sotto forma di maggiori ricavi, essa sarà anche in grado di reggere una maggiore esposizione finanziaria. E questa è proprio la situazione delle cooperative sociali italiane.

Se si guarda infatti esclusivamente al livello del capitale proprio investito dalle cooperative sociali rispetto alle altre forme d'impresa, la distanza risulta considerevole (Tabella 2): in media, 246 mila euro contro 794 delle srl, 903 delle altre cooperative e 34.3 milioni delle spa. Tuttavia, come dimostrano i dati sul capitale investito, questa contenuta disponibilità di mezzi propri non sembra compromettere la capacità di queste cooperative di sviluppare la propria attività. E ciò perché le cooperative sociali risultano la forma di impresa con il maggior effetto leva: per ogni euro di capitale proprio sono riuscite infatti a generarne complessivamente ben 3,9, contro i 2,89 delle srl, i 2,71 delle spa e i 3,72 delle altre cooperative. A tal proposito, l'approfondimento della composizione del capitale investito ci dice che il 69% di quello delle cooperative sociali contro il 57% delle srl, il 46% delle spa e il 65% delle altre cooperative è costituito da attivo circolante, osservazione che spiega - soprattutto rispetto alle società di capitali - il diverso fabbisogno finanziario in termini di risorse proprie. Infatti, il fabbisogno, e quindi l'eventuale apporto di capitale di rischio, va commisurato alla necessità dell'impresa di effettuare impieghi finanziari di lungo termine (investimenti) che a sua volta dipende dalla natura capital o labour-intensive dell'attività svolta.

La composizione dell'attivo si ripercuote poi anche sull'incidenza dei debiti di breve periodo, che risulta nelle cooperative sociali (e nelle altre cooperative) significativamente superiore a quella delle società di capitali (Tabella 2).

Come c'è da aspettarsi, le cooperative sociali presentano una dimensione media calcolata sul valore della produzione inferiore a tutte le forme d'impresa, ma, se si osserva la resa del capitale – data dal rapporto tra il valore della produzione e il capitale investito (meglio conosciuto come indice di rotazione del capitale investito) – si può apprezzare come essa risulti nettamente superiore a ogni altra tipologia d'impresa. Ciò garantisce a queste cooperative indicatori finanziari migliori, soprattutto per quanto riguarda la liquidità, che risulta più che positiva, mentre in tutte le altre forme i valori risultano inferiori a quelli di equilibrio.

La situazione finanziaria delle cooperative sociali non sembra neppure rappresentare un limite alla crescita dimensionale. Esaminando infatti la loro distribuzione per classe dimensionale emerge una pressoché perfetta sovrapponibilità con quella delle srl e delle altre cooperative (Tabella 3), seppur con un'incidenza leggermente inferiore della classe medio-grande. In particolare, se si concentra l'analisi sulla classe dimensionale maggiormente rappresentata anche nelle srl e nelle altre cooperative, quella micro, si rileva che il livello medio del valore della produzione delle cooperative sociali supera quello delle altre cooperative (416 contro 369 mila euro) e si avvicina a quello delle srl (461 mila euro) (Tabella 4). Inoltre, i valori medi delle cooperative sociali risultano in linea con quelli delle srl e delle altre cooperative anche nelle classi superiori, fatta eccezione per la grande dimensione. Questo, nonostante si confermi il minor livello di capitale investito trasversalmente alle classi dimensionali e rispetto a tutte le forme d'impresa sia in valori assoluti (Tabella 5) che rispetto al valore della produzione. Ma che, come si è visto, tradotto in termini di resa (valore della produzione/capitale investito; Tabella 6), risulta superiore nelle cooperative sociali, garantendo un equilibrio finanziario diffuso superiore a quello delle altre forme d'impresa, come confermato sia dall'indicatore di solidità che di liquidità (tabb. 7 e 8).

È possibile testare ulteriormente questi risultati individuando il numero delle imprese i cui indicatori, sia di solidità che di liquidità, risultano almeno pari a 100, ovvero segnalano un perfetto bilanciamento tra le fonti e gli impieghi (di lungo e di breve periodo). Anche operando in questo modo, la percentuale di cooperative sociali in equilibrio si conferma superiore, non solo di quello del resto delle cooperative, ma anche di quello delle società di capitali (Figura 1). Se per quanto riguarda la solidità (equilibrio di lungo periodo) il

struttura	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
capitale proprio (migliaia di euro)	246	794	34.378	903
effetto leva	3,91	2,89	2,71	3,72
capitale investito (migliaia di euro)	963	2.293	93.243	3.364
% attivo circolante	69	57	46	65
% debiti b/p	80	68	66	78
valore produzione (migliaia di euro)	1.171	1.802	56.499	3.110
resa capitale investito (rotazione del capitale investito)	1,22	0,79	0,61	0,92
situazione finanziaria	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
solidità	147	128	105	120
liquidità	128	88	82	80

Tabella 2 Struttura finanziaria delle cooperative sociali rispetto a srl, spa e altre cooperative. Valori medi. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

classe dimensionale	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
micro	90,5	88,2	23,3	88,7
piccola	7,9	9,2	22,9	7,9
media	1,4	2,2	37,7	2,7
grande	0,2	0,3	16,1	0,7

#### Tahella 3

Distribuzione del numero di imprese per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in %. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

classe dimensionale	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
micro	416	461	824	369
piccola	4.710	4.723	6.034	4.911
media	18.316	18.934	22.898	20.437
grande	77.486	179.967	287.475	272.519

#### Tabella 4

Valore della produzione medio per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in migliaia euro. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

classe dimensionale	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
micro	381	1.146	21.183	603
piccola	3.788	5.194	22.753	5.156
media	13.488	17.415	36.305	20.979
grande	61.061	138.886	431.033	274.376

### Tabella 5

Capitale medio investito per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in migliaia euro. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

classe dimensionale	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
micro	1,09	0,40	0,04	0,61
piccola	1,24	0,91	0,27	0,95
media	1,36	1,09	0,63	0,97
grande	1,27	1,30	0,67	0,99

### Tabella 6

Resa del capitale investito per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in unità di euro. Anno 2015. Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

classe dimensionale	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
micro	163	125	108	143
piccola	148	137	112	132
media	131	135	123	114
grande	128	121	101	112

#### Tabella 7

Indicatore di solidità per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in %. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

classe dimensionale	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
micro	139	79	97	81
piccola	131	95	94	80
media	117	96	90	78
grande	114	89	80	80

Tabella 8 Indicatore di liquidità per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in %. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

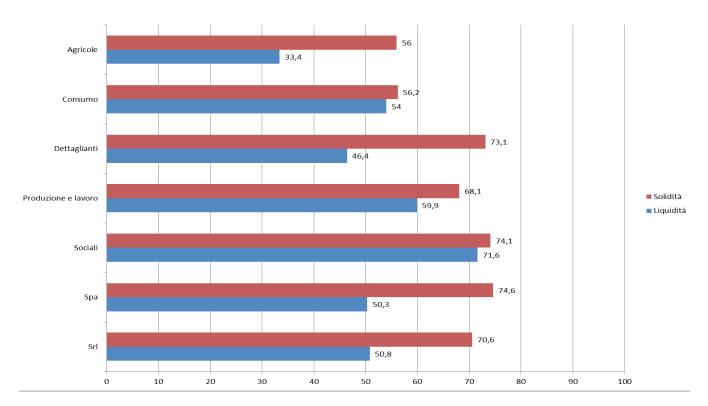


Figura 1
Percentuale di cooperative in condizioni di equilibrio finanziario di lungo e di breve periodo per tipologia cooperativa rispetto a spa e srl. Valori in %. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

tasso di cooperative sociali in equilibrio risulta in linea con quello di spa e cooperative di dettaglianti, mentre nell'approfondimento dell'equilibrio di breve periodo (liquidità), nessuna delle forme considerate, né cooperative né tantomeno capitalistiche, si avvicina neanche lontanamente alla percentuale di cooperative sociali in equilibrio. In sostanza, 3 cooperative sociali su 4 si caratterizzano, tanto nel breve quanto nel lungo periodo, per un perfetto bilanciamento tra entrate e uscite.

Prendendo infine in considerazione gli oneri finanziari maturati e pagati dalle cooperative sociali nel 2015, emerge come questi nel complesso siano risultati pari a quasi 90 milioni di euro. Dunque, una cifra decisamente importante che dimostra l'inconsistenza delle diffuse e ripetute considerazioni sulle difficoltà di accesso al capitale di debito, incluso quello bancario. L'analisi rileva, infatti, come del totale dei debiti contratti dalle cooperative sociali circa un euro su tre (31,2%) sia riconducibile al canale bancario, una percentuale

superiore a quella registrata sia dalle altre cooperative che, in particolar modo, dalle spa (un euro su cinque: 21,4%). Questo risultato sembra perciò dimostrare come le cooperative sociali italiane abbiano trovato e trovino nelle banche un valido supporto finanziario.

Se poi si vuole andare oltre e dare una indicazione del livello degli oneri finanziari generati ogni 100 euro di debito complessivamente contratti dall'impresa, si ottiene che le cooperative sociali si trovano nettamente sotto il valore delle spa (e in linea con le altre cooperative): 1,58 contro il 2,20 delle spa (1,33 per le altre cooperative). In aggiunta, se, sempre con riferimento agli oneri finanziari, si vuole invece capire il livello di valore della produzione (ricavi) da essi assorbito, anche in questo caso si ripropongono le medesime differenze, con un peso maggiore degli oneri finanziari (per unità di ricavo) nelle spa: 0,77% delle cooperative sociali contro l'1,92% delle spa (0,90% le altre cooperative).

	oneri finanziari / valore produzione	debiti bancari / totale debiti	oneri finanziari / totale debiti
cooperative sociali	0,77	31,2	1,58
altre cooperative	0,90	27,2	1,33
spa	1,92	21,4	2,20

Tabella 12 Costo del debito per forma d'impresa. Valori in %. Anno 2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

### L'evoluzione dal 2008 al 2015

Analizzando l'evoluzione delle risorse finanziarie investite dalle cooperative sociali durante la crisi (Figura 2), emerge – anche in questo caso contrariamente alle attese di chi ritiene queste forme di impresa incapaci di dotarsi dei mezzi finanziari necessari allo sviluppo – un dinamismo decisamente sorprendente come dimostra l'ampio divario a favore delle cooperative sociali nei tassi di crescita del capitale investito dalle diverse forme di impresa. Lo stesso trend trova conferma anche nell'analisi dell'andamento del patrimonio netto.

La maggior crescita delle risorse finanziarie delle cooperative sociali tra il 2008 e il 2015 caratterizza inoltre tutte le classi dimensionali (Tabelle 13 e 14), con l'unica eccezione della media dimensione, in cui le srl presentano un incremento del patrimonio netto leggermente superiore: +47% contro il +43,8% delle cooperative sociali (Tabella 14). Di particolare interesse è inoltre la performance registrata dalle cooperative sociali di grande dimensione, interessate da una crescita del capitale investito dell'85,1% e del patrimonio netto di oltre il 100% (Tabella 13).

Anche la variazione del capitale investito registrato nella micro dimensione appare degna di nota, con una crescita del +48,4% nelle sociali contro un +5,5%, un -0,4% e un -0,8% rispettivamente nelle srl, spa e altre cooperative.

	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
fino a 2,5	48,4	5,5	-0,4	-0,8
piccola	65,4	21,8	5,3	17,6
media	49,1	29,0	6,9	23,9
grande	85,1	25,5	13,2	16,6

#### Tabella 13

Tassi di crescita del capitale investito per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in %. Anni 2008-2015.

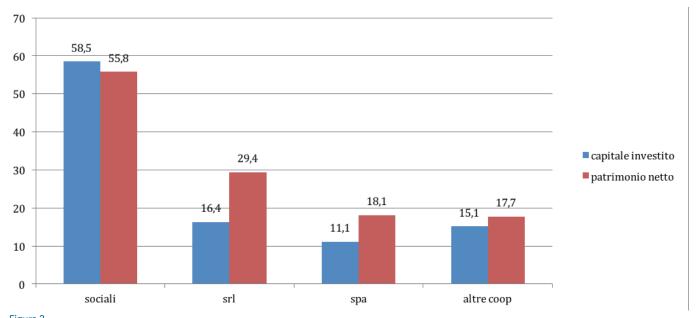
Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

	cooperative sociali	srl	spa	altre cooperative
fino a 2,5	40,6	17,4	21,1	1,0
piccola	68,2	33,2	14,5	8,2
media	43,8	47,0	16,7	20,7
grande	102,4	41,0	18,5	23,6

### Tabella 14

Tassi di crescita del patrimonio netto per classe dimensionale e forma d'impresa. Valori in %. Anni 2008-2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.



Tassi di crescita di capitale investito e patrimonio netto per forma d'impresa. Valori in %. Anni 2008-2015.

Fonte: Elaborazioni Euricse su dati Aida – Bureau Van-Dijk e Albo Cooperative MISE.

Quindi, neppure durante la crisi le cooperative sociali paiono aver incontrato particolari difficoltà dal punto di vista finanziario, distinguendosi invece per una capacità di crescita sia del capitale investito che del patrimonio, superiore a quella di tutte le altre forme d'impresa.

### Conclusioni

I risultati dell'analisi della situazione e dell'evoluzione della situazione finanziaria delle cooperative sociali italiane fino al 2015 non confermano nessuna delle tesi che negli ultimi anni hanno monopolizzato il dibattito sulla relazione tra imprese sociali e capacità di reperire i mezzi finanziari necessari a sostenerne la crescita. Essi dimostrano infatti che le forma di impresa sociale più diffusa in Italia non presenta particolari problemi di questo tipo. Innanzitutto le cooperative sociali italiane sembrano essere state in grado di mobilitare il capitale necessario al perseguimento dell'obiettivo sociale. Inoltre esse presentano performance finanziarie migliori di quelle delle altre forme di impresa come dimostra sia il migliore equilibrio della struttura finanziaria – sia di breve che di medio-lungo termine – che la più elevata capacità di generare valore rispetto al capitale investito. Evidentemente quest'ultima attitudine, testimoniata dall'elevato valore medio della produzione registrato nella micro dimensione, consente alle cooperative sociali di meglio bilanciare le uscite, potendo contare su una più elevata rotazione del capitale investito.

Anche il livello di patrimonializzazione – nonostante il partial non profit distribution constraint e l'asset lock e quindi contrariamente alle attese – risulta significativo. Esso inoltre è cresciuto in linea con il fabbisogno di risorse e insieme alla solidità delle entrate ha garantito un effetto leva superiore a quello delle altre imprese e in particolare delle società di capitali. La maggior resa del capitale investito in termini di ricavi generati per euro di capitale ha finora consentito alle cooperative sociali di far fronte alle uscite, per la maggior parte di breve periodo. Al punto che le cooperative sociali, a differenza delle altre imprese e da quanto sostenuto sia in lavori teorici che nel dibattito recente sulla finanza ad impatto sociale, possono contare su un surplus di liquidità.

Infine, in un periodo storico caratterizzato da gravi difficoltà economiche e dal rallentamento generalizzato degli investimenti come quello che è seguito alla crisi finanziaria del 2008, i dati non solo non mostrano un crollo della propensione all'investimento, ma evidenziano una crescita tanto del capitale complessivamente investito che del patrimonio netto, nettamente superiori a quelle di tutte le altre forme d'impresa.

Tuttavia, se l'analisi approfondita dei rapporti tra imprese sociali e finanza consiglia maggior cautela nei giudizi sulla capacità di queste imprese di finanziare crescita e investimenti, non si vuole certo sostenere che il tema di come costruire una finanza per l'impresa sociale sia privo di interesse. E ciò per almeno due ragioni: una già presente prima della nuova crisi determinata dall'apparizione e dalla diffusione del Covid-19 e la seconda come conseguenza di quest'ultima. Già prima della nuova crisi infatti era prevedibile che, con l'aumentare della rilevanza delle imprese so-

ciali non solo nella produzione di servizi alla persona e alla famiglia e nell'inserimento lavorativo, ma anche nei servizi sanitari, nell'housing sociale, nel turismo sociale, nei servizi di rete, ecc., il fabbisogno di mezzi finanziari a sostegno degli investimenti era destinato a crescere. Anche se non sembrava una domanda destinata ad esplodere nel breve periodo ed era del tutto ipotizzabile che potesse continuare a essere in buona parte soddisfatta dal ricorso ai canali tradizionali, come il contributo dei soci (inclusi lavoratori e utenti), l'accumulo di riserve indivisibili e il sistema bancario.

La sospensione di molte attività e la necessità di ripensare i modelli di erogazione dei servizi causate dalla pandemia hanno cambiato in modo significativo questo scenario. Molte imprese sociali, nonostante la possibilità di beneficiare dei sostegni previsti per la generalità delle imprese, si ritroveranno con perdite di bilancio che ne intaccheranno i patrimoni e le costringeranno a ricapitalizzare. Questo rende oggi più urgente affrontare il problema della capitalizzazione e più in generale del rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese sociali. Ma tenendo presente che, come dimostrano sia il caso italiano che quello inglese, più che una "finanza di impatto" esterna al sistema, quello che sembra facilitare maggiormente l'accesso ai mezzi finanziari da parte delle imprese sociali sono forme giuridiche ben riconoscibili e regolamentate, una buona reputazione e contratti stabili con le amministrazioni pubbliche (e private nel caso delle imprese sociali di inserimento lavorativo) con cui queste imprese in buona parte collaborano. La presenza di queste condizioni risulta in grado non solo di garantire rapporti più che soddisfacenti con il sistema bancario, ma anche di favorire lo sviluppo di una finanza dedicata, paziente ed esclusiva, gestita da istituzioni con caratteristiche, modalità di gestione e livelli di costo coerenti con la natura delle imprese sociali. Di simili istituzioni l'Italia e diversi paesi europei (European Commission, 2020) sono già in parte dotati e hanno solo bisogno di essere completate con alcuni nuovi strumenti, quali potrebbero essere dei fondi speciali creati e gestiti da istituzioni di tipo filantropico - come le fondazioni bancarie, di famiglia e di impresa – che invece di finanziare esclusivamente, o quasi, la gestione dei servizi destinassero parte delle loro erogazioni all'aumento delle dotazioni patrimoniali delle imprese sociali impegnate in progetti di investimento. Questi fondi contribuirebbero tra l'altro a semplificare ulteriormente i rapporti con il sistema bancario, che ha dimostrato di sapere sostenere in modo adeguato anche queste imprese, e a favorire forme di raccolta presso i risparmiatori, anche attraverso nuovi strumenti di carattere azionario o obbligazionario fiscalmente incentivati come previsto dalla nuova normativa sull'impresa sociale.

Una versione più estesa di questo lavoro è stata pubblicata in "Cooperazione di credito, Rivista quadrimestrale del Credito Cooperativo", n. 227-228, maggio-dicembre 2017, con il titolo "Impresa sociale e finanza oltre le narrazioni. Come le cooperative sociali hanno gestito il fabbisogno di mezzi finanziari". Si ringrazia la rivista per l'autorizzazione a riprodurre parte del contenuto.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.04

### **Bibliografia**

Andreaus M., Tortia E. (2007), "La dimensione economica", *Impresa Sociale*, Vol. 76, n. 3, Luglio- Settembre.

Barbetta G.P. (2015), La finanza salverà il welfare? Luci e ombre dei Social Impact Bond, Percorsi di Secondo Welfare, 2 gennaio.

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, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gobbi G., Felici R., Pico R. (2012), "L'evoluzione della domanda di credito per il terzo settore", in Venturi P., Rago S. (2012), *Co-operare. Proposte per uno sviluppo umano integrale*, Atti de Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile, Aiccon.

Lyons F., Baldoch R. (2014), "Financing social ventures and the demand for social investment", *Third Sector Research Centre WP*, 124, Luglio.

Osservatorio UBI Banca su Finanza e Terzo Settore (2014), Indagine sui fabbisogni finanziari delle cooperative sociali in Italia, Marzo.

## Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo settore

RECENSIONE A CURA DI Simone Poledrini Università degli Studi di Perugia

Luca Fazzi (2019), Costruire l'innovazione nelle imprese sociali e nel terzo settore, Franco Angeli, Milano.

Negli ultimi anni il tema dell'innovazione sociale ha suscitato un sempre maggior interesse da parte sia degli studiosi che dei practitioner del Terzo settore (Tortia et al., 2020). Le ragioni sono molteplici e vanno dal semplice interesse accademico di affrontare una nuova tematica non ancora ben approfondita in letteratura, al bisogno di meglio definire un fenomeno che, da molti, è associato de facto all'essere impresa sociale<sup>1</sup>. Su quest'ultimo aspetto il volume qui presentato "Costruire l'innovazione nelle imprese sociali nel terzo settore" (Franco Angeli) del professor Luca Fazzi dell'Università degli Studi di Trento, chiarisce ogni possibile equivoco nell'introduzione, quando afferma che l'innovazione sociale nelle imprese sociali non è un fenomeno da considerarsi scontato per il solo fatto che queste appartengono all'alveo del Terzo settore. Infatti, nella visione dell'autore, l'innovazione è un fenomeno complesso che ha bisogno di essere "costruito": «costruire l'innovazione significa in particolare chiedersi che cosa è l'innovazione per il terzo settore e le imprese sociali, in quale perimetro di significati e valori essa si può manifestare, quali leve si possono agire per promuovere la nascita di nuove idee, e al contempo, la loro traduzione nella pratica dei processi di produzione e organizzazione dei servizi» (pag. 13). Pertanto, in linea con la prevalente letteratura che si occupa in modo più generale dell'innovazione, l'innovazione sociale non è presentata come un fenomeno casuale, ma come qualcosa che va ricercato, programmato e convogliato da obiettivi condivisi all'interno delle organizzazioni.

Un altro pregio del volume è dato dal suo fare chiarezza sul significato di innovazione sociale. Questa, a pagina 12, è definita come: «una tipologia particolare di innovazione che mira a coniugare la produzione di valore economico con il raggiungimento di fini sociali». In particolare, l'autore, nel corso dell'intero volume, sottolinea l'importanza che l'innovazione sociale, per essere veramente tale, sia fortemente e costantemente ancorata ai valori e ai principi che fondano l'impresa sociale, affinché l'innovazione stessa non finisca per snaturare la vera natura dell'impresa che l'ha generate, così come molti nuovi strumenti di finanza di impatto stanno facendo.

Il volume si legge molto bene ed è di facile comprensione, ma non per questo privo di analisi profonde e complesse. Da questo punto di vista uno degli aspetti più interessanti è lo stile letterario scelto. L'autore spesso prende le mosse dal racconto di un romanzo o di un fatto storico, riportandolo fin nei dettagli, per esprimere un insegnamento utile al messaggio da trasmettere, come ad esempio a pag. 74-75, dove è usata la narrazione della scoperta dell'America ad opera di Colombo per affermare che: «anche nei sistemi complessi, come sono le organizzazioni, gli individui hanno solo una relativa conoscenza del contesto nel quale pensano, decidono e agiscono», come il "povero" Colombo che pensava di essere approdato nelle Indie. Tale scelta stilistica, se in un primo momento può sembrare fuorviante o non pertinente in un libro sulle imprese sociali, man mano che la lettura procede emerge sempre di più con la sua efficacia espressiva.

Questo fa del libro un testo adatto a tutti: manager del Terzo settore, operatori sociali, utenti di servizi sociali, studenti e policy maker. Ogni differente attori troverà nel volume sicuramente una ricchezza e un insegnamento per sé che va ben al di là della "sola" innovazione sociale. L'ultimo grande merito è l'impressionante numero di casi aziendali presentati, circa cinquanta.

Tuttavia il volume ha anche, come ogni elaborato scientifico, dei limiti che occorre provare ad evidenziare al fine di proporre degli eventuali futuri sviluppi di ricerca sul tema. Il primo di questi è l'assenza di una approfondita rappresentazione del ruolo dell'imprenditore sociale nello sviluppo dei processi innovativi. Infatti, ricordando che secondo Schumpeter (1967) il principale motore della dinamica innovativa è la capacità dell'imprenditore di trasformare le idee in prodotti o processi innovativi e di organizzare l'impresa a tale riguardo, il presente tema è trascurato o non adeguatamente approfondito. Tuttavia, è giusto ricordare che l'autore ha già scrittosu questa tematica il volume "Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore" (Franco Angeli, 2014) e a questo si rimanda per approfondimenti. Un altro aspetto che poteva essere maggiormente dettagliato è l'analisi delle cosidette fonti esterne dell'innovazione, come la partecipazione a network innovativi, reti di imprese for profit, centri di ricerca ed altro. Tale tema, a dire il vero, è affrontato nel paragrafo 3.5 "La forza delle relazioni", ma molto probabilmente poteva essere approfondito in un capitolo dedicato.

In termini di struttura generale, il volume inizia con una bella introduzione che presentata il tema assieme ad una breve sintesi dei successive otto capitoli. Il primo capitolo si sofferma sulla necessità di collegare i valori e i principi delle imprese sociali alle loro innovazioni affinché anche queste

1 Il volume qui presentato identifica con il termine impresa sociale non una particolare forma giuridica riconosciuta dall'ordinamento giuridico italiano, quanto bensì una tipologia di organizzazione del Terzo settore che nel rispetto del vincolo della distribuzione degli utili svolge un'attività economica come sua principale modalità per il raggiungimento di un fine sociale rivolto all'intera collettività (Poledrini 2017).

possano essere "sociali". Diversamente tali innovazioni rischierebbero di compromettere la ragione d'essere delle organizzazioni che le hanno prodotte.

Il capitolo secondo, in continuità con il precedente, affronta il tema di come governare l'innovazione affinché questa sia congruente e compatibile con la mission sociale da Terzo settore. Il capitolo successivo presenta le problematiche inerenti agli aspetti cognitivi dei processi d'innovazione. Per esempio, l'autore sottolinea che «uno dei principali problemi dell'innovazione è dunque che molti schemi mentali e convinzioni profonde del terzo settore sono tuttora ancorate a modelli di pensiero solo parzialmente attuali, o addirittura superati» (pag. 14). Sulla base di queste considerazioni occorre che le imprese sociali modifichino i propri modelli cognitivi al fine di renderli adeguati ai nuovi contesti competitivi.

Il quarto capitolo tratta il tema dell'accelerazione dell'innovazione, mettendo in luce i fattori che facilitano lo sviluppo dei processi d'innovazione attraverso la messa in atto di azioni e processi organizzativi. Il quinto capitolo ("La traduzione dell'innovazione in pratica") mostra le problematiche connesse al passaggio da un'idea ad una applicazione avente utilità economica, appunto un'innovazione. Questa trasformazione, come sottolinea l'autore, è tutt'altro che scontata e semplice, come evidenziano alcuni insuccessi che nel corso del tempo si sono dimostrati innovazioni fallite.

Il capitolo sei tratta il tema delle strutture e dei modelli organizzativi per l'innovazione. In particolare, l'autore mette in luce quanto sia importante per le imprese sociali adeguare

i propri modelli organizzativi ai contesti di riferimento al fine di generare innovazioni. Infatti, "non tutte le strutture organizzative sono adatte per sostenere l'innovazione" (pag. 185). Leadership e potere sono gli argomenti affrontati nel successivo capitolo sette, con l'obiettivo di mettere in luce sia l'importanza della prima nel guidare i processi d'innovazione sia il rischio di comportamenti autoritari che ne potrebbero compromettere un suo sviluppo. Infatti, l'autore giustamente mette in guardia dall'eventualità di avere una gerarchia troppo esasperata con il rischio di comprimere la creatività degli attori organizzativi.

L'ultimo capitolo è dedicato alle risorse e all'importanza che queste hanno nei processi d'innovazione. In particolare, si sottolinea come le risorse per l'innovazione non siano solo quelle di tipo finanziario, ma anche quelle intangibili legate alla creatività e al know-how degli individui; vero motore dei cambiamenti di successo. Il volume si conclude con una breve postfazione in cui sono spiegate le ragioni che hanno spinto l'autore a scrivere il libro. Tra le altre cose: «la sfida dell'innovazione del terzo settore e delle imprese sociali consiste oggi nel ricordare che, come scrive Enzensberger, «senza gli assenti, nulla ci sarebbe. Senza gli esiliati, nulla sarebbe saldo. Senza gli incommensurabili, niente sarebbe commensurabile. Senza i dimenticati, nulla sarebbe certo. Gli scomparsi sono giusti'» (p. 232). Parole profonde e che vengono da lontano, un lontano che non può non far venire voglia di leggere questo libro, se le motivazioni fino a qui presentate non fossero ancor state sufficienti.

DOI: 10.7425/IS.2020.02.02

### **Bibliografia**

Fazzi L. (2014), Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore, Franco Angeli, Milano.

Poledrini S. (2017), Le social enterprise in Italia: modelli a confronto. Risultati dal progetto di ricerca internazionale ICSEM, Franco Angeli, Milano.

Schumpeter J.A. (1967), "La reazione creativa nella storia economica", in Pagani A. (ed.), *Il nuovo imprenditore*, Franco Angeli, Milano.

Tortia E., Degavre F., Poledrini S. (2020), "Why are social enterprises good candidates for social innovation? Looking for personal and institutional drivers of innovation", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(3). DOI:10.1111/apce.12265

## Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del Terzo settore

# Giulia Galera Euricse

Durante i giorni del *lockdown* Giulia Galera ha realizzato una inchiesta su come il nostro sistema sanitario e sociosanitario stava affrontando l'emergenza Covid. Ha intervistato operatori e dirigenti sanitari, responsabili di soggetti pubblici e di Terzo settore, annotando, confrontando e rielaborando le loro opinioni; ha raccolto e ordinato l'imponente mole di contributi pubblicati in queste settimane sul tema. In sostanza si tratta di un tentativo di costruzione, attraverso l'intelligenza collettiva, di quanto la crisi Covid sta insegnando al nostro sistema sanitario e del ruolo che il Terzo settore potrebbe avere nelle sue future evoluzioni. Ne è nato un originale lavoro, con tutti i pregi e i limiti derivanti dal suo carattere *instant*, che Impresa Sociale pubblica unitamente al numero 2/2020.

L'articolo si basa su una breve rassegna della letteratura e su 28 interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati principalmente tramite telefono o video-chiamata, realizzate tra marzo e maggio 2020. Sono stati intervistati: medici ospedalieri, infermieri, medici di medicina di base, biologi, dirigenti sanitari e consulenti implicati nella programmazione sanitaria, dirigenti comunali e rappresentanti di organizzazioni e reti di Terzo settore. L'articolo non valorizza pienamente la ricchezza del pensiero espresso dagli osservatori privilegiati intervisti (identificati nel testo con un codice ad hoc); è strutturato come sintetica rassegna di pareri, spesso contrastanti, rispetto ai quali l'autrice aggiunge il proprio punto di vista, rimanendo, pertanto, la sola responsabile di quanto rielaborato nel testo.

L'autrice ringrazia per il prezioso contributo: Claudio Beltramello, Medico Specialista in Igiene, Consulente di Management Sanitario; Lino Caserta, Direttore di Medicina Generale, Policlinico Madonna della Consolazione, Reggio Calabria e Presidente dell'Associazione di Epatologia Calabrese; Giampietro Chiamenti, Medico Specialista in Pediatra, già presidente della Federazione Medici Pediatri (FIMP) e già segretario regionale della FIMP Veneto; Paolo Costa, già Direttore di Unità Operativa - Servizio Medicina Territoriale e Specialistica - ASL Verona; Pinuccia Dantino, Consulente dell'Ufficio di Presidenza Auser regionale Lombardia; Giovanni Damiani, Biologo, Esperto in Ecologia Ambientale, già Direttore Generale dell'ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente), Docente incaricato all'Università della Tuscia (Viterbo); Alessandro Frati, Medico Specialista in Ortopedia e Traumatologia, Castellanza, Varese; Marco Gargiulo, Presidente del Consorzio Idee in Rete, esperto in progetti sperimentali di abitare sociale; Silvia Ghidotti, Infermiera di Pronto Soccorso presso l'Ospedale Fatebenefratelli-Sacco di Milano e Attivista di lo-Cura per Salute; Renate Goergen, Presidente dell'Associazione Le Mat, Cooperatrice Sociale, già Infermiera presso il Centro di Salute Mentale di Trieste; Claudio Graiff, già Direttore della Divisione di Oncologia Medica, Ospedale Centrale di Bolzano; Martin Langer, già Direttore del Dipartimento di Anestesia, Rianimazione e Cure Palliative Istituto dei Tumori di Milano; Giuseppe Leoni, già Operatore TSLL della USSL / ASL di Olgiate Comasco, attualmente Libero Professionista per la Salute e Sicurezza sul Lavoro; Valeria Messina; Healthcare Director in PwC Public Sector Srl; Silvano Micieli, Medico di Medicina Generale, ATS Insubria; Giuseppe Milanese, Presidente di Confcooperative Sanità; Angelo Moretti, Presidente di Res-Int Rete di Economia Sociale Internazionale e Presidente della Rete di Economia Civile "Sale della Terra", Benevento; Giuseppe Moretto, già Primario di Neurologia dell'Ospedale Borgo Trento, Docente presso la Scuola di Medicina e Chirurgia l'Università degli Studi di Verona; Valeria Negrini, Presidente di Confcooperative Lombardia; Italo Nessi, Medico di Medicina Generale, ATS Insubria, già Presidente di Medici con l'Africa Como Onlus; Massimo Patrignani, già Dirigente del Comune di Como - Responsabile Partecipazione, componente del CSV Insubria; Marta Pezzati, Presidente dell'Associazione Como Accoglie (grave marginalità); Franco Prandi, già Dirigente dell'Azienda Sanitaria di Reggio Emilia; Guglielmo Pitzalis, Medico Specialista in Tisiologia e Malattie Respiratorie, Specialista in Igiene e Medicina Preventiva, Sopramonte di Madonna Buja, Udine; Claudio Roscitano, Medico Specialista in Anestesista e Rianimazione - Humanitas Gavazzeni Bergamo; Gianni Tamino, Biologo, Docente presso il Dipartimento di Biologia dell'Università di Padova; Alberto Vaona, Medico di Medicina Generale, ULSS9 Scaligera; Angelo Vertemati, già Presidente del CSV Lecco e attuale Vice-presidente del CSV Monza-

Lecco-Sondrio.

L'autrice ringrazia inoltre per i preziosi consigli e suggerimenti: Carlo Borzaga, Presidente di Euricse/Università di Trento; Barbara Franchini, Project manager presso Euricse; Leila Giannetto, Ricercatrice presso Fieri - Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione; Renate Goergen, Presidente dell'Associazione Le Mat; Michela Giovannini, Ricercatrice presso l'Università di Coimbra, Portogallo; Alberto Ianes, Ricercatore presso il Museo Storico del Trentino; Giuseppe Leoni, Libero professionista per la Salute e Sicurezza sul Lavoro; Gianfranco Marocchi, cooperatore sociale e ricercatore, direttore di Impresa Sociale; Giuseppe Moretto, già Primario in Neurologia dell'Ospedale Borgo Trento; Massimo Patrignani, già Dirigente presso il Comune di Como; Edi Rabini, Presidente della Fondazione Alex Langer; Claudio Roscitano, Medico Specialista in Anestesia e Rianimazione.

### Indice

1. Introduzione	91
2. Contesto di analisi	93
2.1. Criticità del sistema sanitario italiano di fronte alla pandemia da	0.4
Covid-19	94
2.1.1 Disinvestimento sanitario e prevalenza di un approccio	
economicistico	95
2.1.2 Ingerenza partitica nel reclutamento del personale sanitario	07
amministrativo dirigenziale 2.1.3 Separazione tra il tema della salute e dell'ambiente	97 97
2.1.3 Separazione da il terra della saldte e dell'ambiente	37
2.2. I fattori che hanno inciso maggiormente nella gestione dell'emergenza	98
2.2.1. I tempi di reazione	99
2.2.2. La disponibilità di posti letto in ospedale	100
2.2.3. La carenza di personale sanitario adeguatamente preparato	100
ad affrontare una pandemia	100
<ul><li>2.2.4. La prevalenza di un approccio patient-centered</li><li>2.2.5. L'elevato tasso di ospedalizzazione durante la pandemia</li></ul>	101 102
2.2.6. La mancanza di un sistema di assistenza sanitaria di	102
prossimità	103
Quali strategie e paradigmi possono contribuire a rafforzare la resilienza del sistema sanitario?	10/
resilienza dei sistema samtario:	104
3.1. Promuovere politiche di prevenzione efficaci	104
3.2. Sviluppare un'assistenza sanitaria territoriale	105
3.2.1. Ridefinire i rapporti ospedale-territorio	105
3.2.2. Riorganizzare la governance della medicina di base e	
specialistica	106
3.2.3. Stimolare un processo di rinnovamento culturale	107
3.2.4. Garantire un'assistenza sociosanitaria a tutte le persone in	
condizione di vulnerabilità ed emarginazione	108
3.2.5. Ricongiungere la dimensione sociale con quella sanitaria	109
3.2.6. Utilizzare le nuove tecnologie	110
4. Attraverso quali istituzioni è possibile sostenere un'attiva	
partecipazione dei cittadini nella gestione della salute pubblica?	111
4.1. L'arcipelago del Terzo settore	112
4.1. Latcipetago del terzo settore	112
4.2. Gli ambiti di sviluppo del Terzo settore	113
4.3. La costruzione di reti e alleanze a livello territoriale	114
T.S. La COSTIUZIONE UN TETHE AMEANIZE À INVENO LEMITONAIE	114
5. Riflessioni conclusive	115
Bibliografia	118

### — 1. Introduzione

Il Coronavirus ha messo l'Italia in ginocchio, ponendola di fronte ad una serie di sfide sanitarie, sociali, etiche ed economiche inedite. Per quanto sconosciuto alla scienza, non si tratta né di un fenomeno isolato, né di un problema nuovo. La pandemia ha fatto venire a galla le conseguenze di una serie di vecchi problemi che hanno acuito numerose situazioni di vulnerabilità, emarginazione e sofferenza (Lara, 2020; Gentile, 2020). I nodi sono venuti al pettine in un clima d'incertezza e paura circa il proprio e altrui futuro, che ha riportato alla memoria vecchi ricordi che nei Paesi occidentali si pensavano archiviati (Proserpio, Clerici, 2020).

La diffusa sensazione di precarietà che la pandemia ha generato è stata aggravata da alcune circostanze. Tra queste, la presa d'atto dell'impreparazione del nostro sistema sanitario di fronte a un'emergenza dalle proporzioni drammatiche, il caos rispetto al numero di decessi e di persone contagiate dal virus Covid-19 e un'informazione giornalistica non sempre di qualità.

Venendo al primo aspetto, nonostante sia stato il primo Paese coinvolto dopo la Cina, in base ai dati attualmente a disposizione l'Italia ha registrato un numero di morti più contenuto rispetto a Stati Uniti e Regno Unito. Ma è anche uno dei Paesi dell'Unione europea che si è trovato meno preparato ad affrontare la pandemia. La spesso rimarcata mancanza di posti di terapia intensiva adeguatamente attrezzati per la ventilazione non è tuttavia l'unico fattore che spiega le difficoltà riscontrate dall'Italia nell'affrontare l'emergenza sanitaria. In altri Paesi, tra cui la Germania, il diverso approccio all'emergenza è riconducibile a un insieme di elementi. Tra questi, anche l'esistenza di una rete capillare di poliambulatori saliti in pochi anni da 1.500 a 3.173 che ha permesso di evitare l'ospedalizzazione e la dotazione di una serie di strumenti necessari per combattere le epidemie tra cui la possibilità di eseguire test di massa e la capacità di isolare i pazienti positivi (Gatti, 2020).

Sul secondo punto, in assenza di protocolli internazionali, l'adozione di criteri difformi di conteggio del numero di persone positive e dei decessi, così come l'incerto numero di persone decedute nelle case di riposo e presso le abitazioni private, hanno portato a fare stime contrastanti sul tasso di letalità del virus.² Spiccano profonde discrepanze sui tassi di letalità non solo tra Paesi (ad esempio Germania e Italia), ma anche tra regioni italiane (ad esempio, Lombardia, Trentino e Veneto). Complice una retorica "guerresca" che ha trovato ampio spazio nei media (Faloppa, 2020), l'ossessione per i dati e le quantificazioni che ci ha accompagnato in questo periodo (Ferrara, 2020) hanno accresciuto il panico e fomentato un clima di sospetto.

Venendo al terzo aspetto, ad alimentare il senso d'impotenza ha contribuito una comunicazione giornalistica che non si è sempre dimostrata in grado di veicolare informazioni scientifiche in maniera rigorosa (Agnoletto, 2020). A fronte di un desiderio crescente di una parte della popolazione di accedere a un'informazione di qualità (Paknazar, 2020), i media hanno mescolato informazioni serie a notizie con un elevato grado d'incertezza, spesso condizionate da interessi politici ed economici. Se da un lato è aumentata la consapevolezza, la diffusione di notizie spacciate per fondate scientificamente ha seminato sfiducia nei confronti della medicina e, in generale, della scienza (Intervista#9).

Sebbene una valutazione complessiva di come sia stata gestita l'emergenza necessiterà di qualche tempo e di dati di *outcome*, crediamo sia utile fare alcune riflessioni preliminari avendo a riferimento l'osservatorio privilegiato di 28 esperti con una profonda esperienza e conoscenza delle criticità del nostro sistema sanitario. Prendendo le mosse dalle loro testimonianze, l'articolo analizza i principali fattori che hanno inficiato la tenuta del sistema a fronte dell'emergenza sanitaria e

# 44 Lentius, profundius, suavius ??

Alex Langer, attivista, politico

44 Che cos'è (cosa è stata) la deistituzionalizzazione (vera) se non rovesciare il rapporto perverso tra regole e bisogni? Che cos'è il dovere del tecnico se non il suo schierarsi sempre, costi quel che costi, dalla parte dei bisogni? Cos'è stato Basaglia se non un uomo che tra regole e bisogni ha avuto il coraggio di scegliere sempre i secondi? Ma quanti sono disposti a piegare le regole ai bisogni, e quanti invece non fanno nel loro tempo che piegare i bisogni alle regole? \*\*

Franco Rotelli, psichiatra

 Per conoscere come numerose realtà di accoglienza e servizi di cura hanno vissuto la pandemia, si veda Animazione Sociale (2020).
 Il tasso di letalità è il rapporto tra morti per una malattia e il numero totale di soggetti affetti dalla stessa malattia. Questa misura d'incidenza, basata sul numero di nuovi casi, è strettamente dipendente dalla finestra temporale di osservazione, giornaliera, settimanale, mensile e cumulativa se si sommano i casi osservati dal primo giorno. È diffuso l'errore di confondere il tasso di letalità con quello di mortalità, che è concettualmente diverso e mette a rapporto il numero di morti sul totale della popolazione media presente nello stesso periodo di osservazione (e non sul numero di malati) (Bianchi, 2020).

propone una riflessione preliminare sulle strategie che potrebbero contribuire a migliorarne la capacità di resilienza.

Partendo da questo presupposto, cercheremo di capire se e come l'arcipelago delle organizzazioni in cui si articola il Terzo settore potrebbe contribuire alla costruzione di un sistema sanitario più equo e più vicino ai bisogni della comunità, facendo affidamento su cittadini maggiormente responsabili, informati e inclini a collaborare con il mondo sanitario, dando attuazione al concetto di salute definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e ai principi cardine del nostro Sistema Sanitario Nazionale (Ssn).

E, a questo proposito, secondo molti intervistati, la crescita del senso di responsabilità della cittadinanza è uno degli elementi che hanno caratterizzato la crisi. L'attivazione di reti di solidarietà – a livello di vicinato, tra il pubblico e il privato, a livello inter-regionale, europeo e globale – è stata e rimane la chiave di volta per superare l'emergenza (Giordano, 2020).

Prova ne sono le numerose iniziative fondate sulla cooperazione tra attori che hanno sperimentato soluzioni inedite per rispondere a bisogni insoddisfatti, disegnando ad esempio nuovi servizi sociosanitari, riconvertendo attività produttive o attivandone di nuove in risposta alla carenza di strumenti e dispositivi medicali, oppure creando piattaforme volte a favorire l'incontro tra volontari e persone bisognose di aiuto.

È questo il caso della piattaforma www.covid19alessandria.help, promossa ad Alessandria, in una delle province più colpite dalla pandemia, da un gruppo di organizzazioni del privato sociale che, sulla base di una comune lettura del bisogno, hanno deciso di consolidare in uno spazio virtuale le informazioni di carattere istituzionale e non, le iniziative di solidarietà e i servizi attivi sul territorio durante l'emergenza (Baracco, 2020).

A livello di strutture ospedaliere, sono stati sperimentati nuovi modi di lavorare tra medici che non sono soliti cooperare, come ad esempio chirurghi ortopedici e vascolari assegnati in funzione di supporto ai reparti Covid-19 e internisti, pneumologi e anestesisti coinvolti in prima linea (Intervista#2).

Ed è sempre grazie alla cooperazione tra sanità pubblica, ricerca e innovazione, anche tecnologica, che si spiega la maggiore resilienza dimostrata dalla Regione Veneto durante la crisi (Paci, 2020).

Degna di nota è anche la strategia adottata da alcuni sindaci, che hanno reagito in modo coordinato per rispondere ai bisogni di assistenza generati dalla pandemia, definendo una strategia comune che coinvolge attori pubblici e privati del territorio. È questo il caso delle Unità Territoriali per l'Emergenza Sociale (UTES), nate su iniziativa dell'Agenzia di Tutela della Salute di Bergamo, il Consiglio di Rappresentanza dei Sindaci e la Fondazione della Comunità Bergamasca con l'obiettivo di rispondere in modo adeguato ai bisogni delle persone, soprattutto le più fragili, maggiormente esposte ai rischi connessi all'emergenza causata dal Covid-19. Le UTES hanno permesso di rafforzare la tenuta del sistema dell'assistenza sociale territoriale, messo sotto stress dal ritorno sul territorio dei malati Covid-19 in dimissione dagli ospedali (Maino, 2020b).

In breve, la crisi ha confermato che c'è un potenziale creativo che prende forma nel momento del bisogno grazie alla capacità di cooperare. Ed è grazie ai legami comunitari, alla reciprocità e ai valori di solidarietà che affondano le radici nelle diverse espressioni d'impegno civico di cui il nostro Paese si è dimostrato ancora ricco, che il sistema non si è ad oggi disgregato. E su cui possiamo contare per ricostruire.

L'articolo rappresenta il tentativo di recuperare e mettere a disposizione, attraverso un'opera di costruzione basata sull'intelligenza collettiva, due tipi di materiali: 1) l'imponente massa di articoli pubblicati in queste settimane sul tema del Covid, sia su media specialistici che su canali generalisti, che hanno proposto dati,

letture, interpretazioni che, proprio per la loro quantità, rischiano di perdersi nel flusso quotidiano senza lasciare la propria eredità di stimolo al cambiamento e 2) materiali originali, prodotti nell'ambito di questa indagine e derivanti dalle testimonianze di 28 esperti di estrazione diversa: medici, infermieri, dirigenti della sanità, responsabili di organizzazioni di Terzo settore, ciascuno dei quali ha portato il proprio contributo sui temi trattati. Si è quindi cercato di dare conto di quanto emerso, integrando le opinioni degli intervistati entro un quadro coerente.

L'articolo presenta la seguente struttura: dopo una breve disamina delle criticità del sistema sanitario italiano di fronte alla pandemia da Covid-19, ci si sofferma sui fattori che hanno maggiormente inciso nella gestione dell'emergenza sanitaria. Nella sezione successiva si cerca di mettere a fuoco le strategie e i paradigmi che potrebbero contribuire a rafforzare la resilienza del sistema sanitario per poi analizzare le istituzioni attraverso cui si potrebbe favorire una più attiva partecipazione dei cittadini nella gestione della salute pubblica. È qui che entra in campo l'arcipelago del Terzo settore. Dopo una breve analisi dei suoi ambiti di sviluppo e delle diverse espressioni della capacità di fare rete che le organizzazioni di Terzo settore hanno saputo esprimere a livello professionale, disciplinare e organizzativo, nelle riflessioni conclusive si analizzano le condizioni di policy secondo noi necessarie a valorizzare maggiormente il contributo della società civile organizzata, nell'ottica di una più efficace co-gestione della salute come bene comune.

### 2. Contesto di analisi

Oltre ad incoraggiare nuove forme di cooperazione, la crisi ha fatto emergere numerose criticità che rendono – ormai a detta di quasi tutti gli esperti – necessario un ripensamento dell'organizzazione del sistema sanitario e più in generale del welfare. Ma in quale direzione? Ben consapevoli dei limiti di un'analisi a caldo, ci sembra, sulla base delle testimonianze delle persone intervistate, comunque utile proporre una prima riflessione su un possibile scenario di evoluzione del sistema sanitario che veda nel rafforzamento della sanità a livello territoriale e nel potenziamento del ruolo del Terzo settore uno sbocco, contrapposto a uno scenario alternativo contraddistinto dal dilagare della sanità privata for profit, incentrata sulla cura e sugli ospedali invece che sulla prevenzione, con un conseguente peggioramento dei problemi di accesso e di qualità delle cure per alcuni gruppi sociali e, in generale, per le regioni del Sud Italia.

La riflessione svolta rimette al centro del dibattito il tema della salute pubblica e ci riporta indietro nel tempo alle origini del percorso di deistituzionalizzazione in ambito psichiatrico (Baldascino, Mosca, 2018), che ha portato alla formalizzazione di un nuovo impegno civile a fine anni Settanta (Ianes e Borzaga 2006), mettendoci di fronte, oggi come allora, ad un'evidenza incontrovertibile: la salute non è una questione prettamente individuale, ma riguarda tutta la comunità.

La tesi che emerge in questo lavoro, in accordo con le indicazioni della maggior parte degli esperti intervistati, è che un sistema sanitario di prossimità, incentrato sull'*empowerment* della cittadinanza, sarebbe meglio attrezzato a prevenire tutti i tipi di malattie, sia degenerative che infettive e, in generale, ad affrontare le impegnative sfide nell'ambito della salute che questi anni ci riserveranno.

Rispetto alle malattie infettive è necessario tenere conto del fatto che, oltre alle patologie note, il futuro potrebbe, infatti, riservarci altre sfide sanitarie, provocate dall'allevamento industriale intensivo che ha aumentato i contatti tra fauna selvatica e bestiame, dal massiccio impiego di antibiotici in allevamento così come da nuove malattie legate ai cambiamenti climatici (Tamino, 2020); e questo potrebbe rendere la circostanza di infezioni indotte dal contatto con altre specie più frequenti.

3 Uno studio condotto dall'Associazione di Epatologia Calabrese su un campione di bambini e adolescenti residenti a Reggio Calabria ha rilevato la presenza di una correlazione tra sovrappeso, obesità, sindrome metabolica e danno arteriosclerotico che, fino a qualche decennio fa, era riscontrabile solo nella popolazione adulta. L'esposizione a rischi vascolari precoci colpisce principalmente famiglie con un basso livello di reddito e istruzione (Caserta, 2020).

Ma accanto a questo tipo di rischi, un'analisi più ampia dei bisogni emergenti deve tenere conto di altri problemi che da tempo assillano il nostro Paese, connessi alla riduzione della spesa sanitaria pro-capite e della crescente fetta di popolazione, concentrata fra quella a redditi medio-bassi, che afferma di dover rinunciare ad alcune cure sanitarie per motivi di costo, distanza o liste di attesa (Pavolini, 2020); è questo il caso di molti territori del Sud Italia dove le condizioni di disuguaglianza nell'accesso alle cure si sono tradotte in una diminuzione della speranza di vita e in un peggioramento del livello di benessere (Caserta, 2020)³. Affrontare le problematiche connesse alle conseguenze della diseguaglianza di reddito e territoriale nella tutela della salute rimanda al tema del potenziamento delle strutture territoriali e del Terzo settore.

Emergono inoltre molti bisogni di natura sociosanitaria, attualmente parzialmente inevasi o comunque non adeguatamente soddisfatti, che potrebbero trovare risposta grazie a forme di rinnovato impegno civico all'interno di un sistema di welfare di comunità. Tra questi l'assistenza sociosanitaria alle persone anziane e sanitaria alle persone senza fissa dimora e ai migranti esclusi dal sistema di accoglienza per i quali l'hashtag "state a casa", che ci ha accompagnati in questi mesi, è divenuto a dir poco paradossale.

# **2.1.** Criticità del sistema sanitario italiano di fronte alla pandemia da Covid-19

L'Italia può essere vista come un laboratorio di analisi del profondo processo trasformativo indotto dall'emergenza sanitaria, che ha messo in luce l'inadeguatezza del sistema sanitario nazionale nonostante esso sia considerato, più sul piano della copertura assicurativa che su quello dell'organizzazione dell'offerta, uno dei migliori del mondo.

I dati positivi del nostro SSN sono noti: l'elevata speranza di vita alla nascita rispetto agli altri Paesi europei, i tassi di mortalità prevenibile bassi e in continua evoluzione e il basso tasso di ricovero per malattie croniche (Intervista#7). Tutti gli intervistati ritengono che il SSN istituito nel 1978 con l'intento di offrire una copertura sanitaria a tutta la popolazione e dar corpo a una nuova visione di società che rimettesse al centro il cittadino come soggetto di diritto, sia una conquista da difendere e rafforzare (Jop, 2020). In quanto finanziato dalla fiscalità generale e volutamente universalistico in attuazione all'articolo 32 della Costituzione, quello italiano è uno dei sistemi sanitari più equi al mondo (Intervista#14). La sua eccezionalità deriva nondimeno dal fatto che fu istituito grazie ad una delle più rivoluzionarie riforme in materia di welfare in un momento storico in cui a livello internazionale l'ambito della sanità era diventato il bersaglio di politiche di contenimento della spesa pubblica (Perazzoli, 2020). A 40 anni dalla sua istituzione, i principi ispiratori - universalismo, globalità dell'approccio, equità di accesso indipendentemente dalle condizioni reddituali e di residenza - sono ancora largamente riconosciuti come rilevanti dalla maggioranza dei cittadini (Intervista#7).

Tuttavia, gli intervistati concordano nell'affermare che, nonostante i tre interventi legislativi in poco più di 20 anni (1978, 1992, 1999), alcune aspettative siano state tradite. Permane, quindi, uno scarto rilevante tra i principi affermati e la loro declinazione nella realtà. Nella pratica, il sistema sanitario è a macchia di leopardo ed è profondamente diseguale. Presenta pesanti disparità tra territori soprattutto in termini di accesso ai servizi ed esiti di salute e non si è dimostrato in grado né di adeguarsi ai mutamenti demografici e sociali, né di impostare strategie strutturate di prevenzione rispetto ai rischi di salute connessi alle grandi evoluzioni che interessano questa fase storica come le alterazioni dell'ambiente e i cambiamenti climatici.

Tra gli aspetti problematici che caratterizzano questa fase vi è una perdita, negli anni, in termini di equità, confermata dal progressivo spostamento della domanda verso il privato per ovviare ai troppo lunghi tempi di attesa e alla progressiva sfiducia nel servizio pubblico. Oltre a forti divari tra il Nord e il Sud del Paese,

vi sono importanti squilibri tra regioni che hanno maggiormente puntato sulla privatizzazione e regioni dove il sistema sanitario è rimasto prevalentemente pubblico; regioni che hanno gestito il sistema sanitario regionale in condizioni di efficienza e regioni che hanno mal-governato, accumulando deficit di bilancio unitamente a una riduzione della qualità dei servizi sanitari offerti (Intervista#4).

In secondo luogo, il sistema sanitario non è stato in grado di adeguarsi ai profondi mutamenti demografici verificatisi in Italia quali l'allungamento della vita media, la prevalenza della malattia cronica rispetto a quella acuta e la presenza di una fetta importante di popolazione con comorbilità.<sup>4</sup>

Di fronte a questi cambiamenti, notano numerosi intervistati, il sistema sanitario è rimasto ospedale-centrico e ha continuato a curare la malattia acuta, non la persona con pluri-patologie croniche (intervista#1). Infine, sebbene la Riforma Sanitaria 833/1978 abbia messo in primo piano la prevenzione, primaria e secondaria, nel concreto, non è mai stata data la necessaria attuazione a sviluppare un sistema di prevenzione a livello territoriale. A un periodo d'oro iniziale è seguita una controrivoluzione strisciante, che si è rivelata funesta alla luce della recente pandemia non essendosi dimostrati i dipartimenti di prevenzione e i distretti assistenziali in grado di guidare l'azione di sanità pubblica (Paci, 2020).

Le ragioni che spiegherebbero lo scarto tra quanto dichiarato e realizzato sono diverse. Oltre a caratteristiche di contesto afferenti al tessuto socioeconomico e ad alcuni fattori esogeni, tra cui le infiltrazioni della criminalità organizzata, rilevano a detta degli intervistati soprattutto alcuni orientamenti strategici discutibili che hanno in questi anni dato forma all'attuale assetto dell'organizzazione sanitaria. Senza pretendere di esplorare le criticità del sistema sanitario nel dettaglio, in questa sede ci soffermiamo sulle scelte politiche che hanno, a detta degli intervistati, inciso maggiormente sulla capacità di fronteggiare l'emergenza sanitaria in cui è precipitato il nostro Paese.

### 2.1.1 Disinvestimento sanitario e prevalenza di un approccio economicistico

Un elemento di criticità all'origine della progressiva involuzione del sistema sanitario, segnalato da molti intervistati, è la limitatezza delle risorse economiche messe a disposizione. L'Italia è un paese che ormai da due decenni spende molto meno per la salute pro-capite rispetto agli altri paesi dell'Europa occidentale. Già nel 2000 la spesa pro-capite pubblica in sanità era di circa 9 punti percentuali più bassa della media dei paesi dell'UE-15. La situazione è precipitata negli anni della crisi, tant'è che nel 2018 il nostro paese spendeva oltre un quarto di meno per ciascun abitante rispetto alla media dell'UE-15 (Pavolini 2020). Si tratta, come rilevato dalla Fondazione GIMBE, di un disinvestimento complessivo pari a 37 miliardi di Euro (Cartabellotta et al. 2019) che è stato solo in parte compensato da un miglioramento dell'efficienza del sistema grazie alle nuove tecnologie, che hanno permesso di ridurre i costi di permanenza ospedaliera (Intervista#3). Il disinvestimento in sanità oltre i margini fisiologici ha accresciuto negli ultimi 10-15 anni il gap tra bisogni e risorse e ha causato il blocco del turnover delle risorse umane (Intervista#10), all'origine dell'inevitabile sovraccarico del personale sanitario e della grave carenza di strumenti e protezioni necessari a fronteggiare la recente pandemia (Maciocco, 2020a).5

- 4 In medicina, il termine "co-morbidità" si riferisce alla presenza contemporanea nello stesso soggetto di due o più malattie: comorbilità. Treccani.
- 5 È da rilevare come a fronte della pandemia, il Decreto "Cura Italia" abbia previsto lo stanziamento di risorse aggiuntive pari a circa 3,2 miliardi di euro. Il decreto ha previsto un incremento di 1.410 milioni di euro per il 2020 del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e un incremento, nella misura di 1.650 milioni per il 2020, del Fondo per le emergenze nazionali (articolo 18). Nel complesso 250

milioni di euro sono stati stanziati per elevare le risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica e 100 milioni di euro possono essere destinati al conferimento, da parte degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale, di incarichi di lavoro autonomo ad iscritti agli albi delle professioni sanitarie e sociosanitarie, compresi gli specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione. Il decreto ha autorizzato inoltre le regioni, le province autonome e

le aziende sanitarie a stipulare accordi per l'acquisto di prestazioni sanitarie in deroga ai limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente con un'autorizzazione di spesa pari a 240 milioni di euro per il 2020, permettendo inoltre quando necessario di stipulare accordi con strutture private non accreditate. Il decreto contiene inoltre le norme relative alla sperimentazione clinica dei farmaci e dei dispositivi medici, con riferimento a pazienti affetti dal virus, nonché l'uso compassionevole dei farmaci in fase di sperimentazione destinato agli stessi (Mazzoni, 2020).

A conferma dell'allargamento della forbice tra bisogni e risorse disponibili, nel 2018 si è registrato un aumento della spesa sanitaria privata pari a +7,2% rispetto al 2014, che ammontava nello stesso anno a 37,3 miliardi di euro (Rbm-Censis, 2019). A questa spesa a carico delle famiglie, va aggiunta quella sostenuta per accudire anziani non autosufficienti ricorrendo al lavoro di "badanti", pari a circa 7 miliardi di euro all'anno (De Luca, 2017). Rileva inoltre l'esistenza di una fetta crescente di popolazione – più o meno mezzo milione di persone – che versa in una situazione di povertà sanitaria ed è costretta a ricorrere al "Banco Farmaceutico" per accedere ai farmaci necessari per l'automedicazione (Percorsi di Secondo Welfare, 2020).

Oltre agli aspetti quantitativi, esiste anche un problema di allocazione efficace delle risorse. A detta di una delle persone intervistate, scontiamo una delle caratteristiche del nostro sistema di welfare, ovvero l'aver privilegiato a livello di politiche pubbliche lo strumento del trasferimento monetario agli assistiti in condizioni di fragilità (indennità, pensioni, etc.), piuttosto che l'offerta di servizi. Questa scelta è costata decine di miliardi di euro l'anno in forma di sussidi, senza alcuna tracciabilità della spesa e misurabilità della loro efficacia in termini di salute (Intervista#5).

A detta degli intervistati, non sembra inoltre che la scelta di applicare principi aziendalistici, che ha portato a una riorganizzazione del modo di erogare i servizi sanitari, abbia contribuito a migliorare l'efficacia e l'efficienza. In base al D.Lgs. 502/92, alle nuove Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere è stata attribuita un'ampia autonomia "organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, fermo restando il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali", nonché il dovere di "assicurare i livelli di assistenza in condizioni di uniformità sul territorio nazionale" (Intervista#7)6. Sebbene quasi tutti gli intervistati convengano sulla necessità di applicare logiche aziendalistiche e introdurre vincoli di pareggio di bilancio per controllare la spesa sanitaria, sottolineano anche la necessità di finalizzare in maniera più stringente l'applicazione delle logiche di razionalizzazione dei costi al raggiungimento dell'obiettivo di generare salute. Numerosi intervistati evidenziano come la prevalenza di un approccio economicistico che ha dato priorità alla capacità di far quadrare i conti abbia portato a trascurare l'efficacia e l'appropriatezza collegata all'evidenza scientifica. Una persona sottolinea, ad esempio, come la riduzione dei costi e dei tempi di permanenza ospedaliera avrebbe fatto venire meno la possibilità di seguire adeguatamente da un punto di vista psicologico i pazienti nel post intervento, con ricadute negative, in alcuni casi, sull'efficacia delle stesse prestazioni sanitarie (Intervista#28).

In sintesi, concentrandosi sul "prodotto intermedio", l'approccio dominante avrebbe fatto perdere di vista il "prodotto finale", quello di mantenere o migliorare lo stato di salute delle persone (Intervista#22). In aggiunta a questo, in mancanza di un sistema di valutazione idoneo, è stato costruito un sistema di verifica dell'appropriatezza delle cure che si fonda su un eccesso di burocrazia e di aspetti formali, che hanno soffocato pesantemente l'innovazione (Intervista#8).

Di qui l'importanza di sostenere il processo di cambiamento già in atto nella programmazione sanitaria, in un'ottica value based health care, che implica il rafforzamento delle azioni volte a misurare il valore creato dai processi organizzativi e dall'impiego delle risorse al fine di individuare, tra diverse opzioni allocative, quelle con i migliori rapporti costi benefici, secondo un approccio olistico che ne misuri l'impatto su tutto il servizio sanitario o, meglio ancora, su tutto il welfare nella sua accezione più ampia (Intervista#7).

6 L'aziendalizzazione delle strutture ospedaliere ha avuto un impatto anche a livello lessicale. Come ricordato da una persona intervistata, i pazienti hanno iniziato a essere definiti clienti (intervista#28).

## 2.1.2 Ingerenza partitica nel reclutamento del personale sanitario amministrativo dirigenziale

Tra le ragioni che spiegherebbero la mancata attuazione dei principi della Riforma Sanitaria 833/1978, numerosi intervistati nominano l'interferenza della politica. Responsabile è, a detta di alcuni, la stessa riforma nella misura in cui ha previsto che le USL fossero costituite come coordinamento degli enti territoriali (Intervista#7 e #24). Di parere contrario è un altro intervistato che valuta invece positivamente l'organizzazione dei Servizi Territoriali a partire dalle Unità Sociosanitarie Locali, dove il Comitato di Gestione era eletto dal territorio tramite l'Assemblea dei Comuni e dalle Comunità Montane, cosicché il territorio potesse più facilmente "controllare" i delegati (Intervista#21).

I meccanismi di nomina sono cambiati a seguito della Riforma del 1992 (art. 1, c. 1, d.lgs. 502/92) che ha previsto la separazione delle attività d'indirizzo politico da quelle gestionali (Intervista#7) e ha introdotto la nomina diretta regionale dei dirigenti sanitari. Questa modifica, finalizzata a evitare l'ingerenza dei comuni nell'amministrazione delle USL, non ha tuttavia ridotto l'interferenza della politica. Anzi, la maggior parte degli intervistati ritiene che la prassi molto diffusa di reclutare la classe dirigente – in particolar modo direttori generali sanitari e i direttori amministrativi – non in base a criteri meritocratici ma in base a logiche di appartenenza politica unitamente alla mancanza di adeguati percorsi educativi e di formazione per i dirigenti sanitari, siano all'origine del pesante sperperamento di risorse pubbliche e del progressivo dirottamento dei fondi pubblici sulla medicina ospedaliera e su quella privata a scapito della medicina preventiva. Le ragioni sono abbastanza intuitive. Come ci ricorda la storia recente di deistituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici, è indubbia la maggiore attrattività delle strutture ospedaliere rispetto al territorio, non soltanto per gli interessi economici in gioco, ma soprattutto in quanto centri di potere (Intervista#23).

Questa evoluzione ha avuto come conseguenza il progressivo scollamento del sistema sanitario da una domanda crescente, sempre più diversificata di servizi sociosanitari. E costruendosi sia la domanda, sia la risposta, spesso partendo da quest'ultima in maniera autoreferenziale, il sistema ha finito per rompere la relazione con il territorio, creando situazioni di grave iniquità (Intervista#6). Prova ne è la mancanza di un percorso condiviso tra ospedale e territorio e viceversa e lo scarso dialogo tra medici di medicina generale e medici ospedalieri, che hanno inevitabilmente acuito le difficoltà e i disservizi (Intervista#1). Queste difficoltà hanno impedito di gestire in maniera efficace le conseguenze della pandemia e in alcune regioni, in particolar modo, hanno esacerbato la già profonda frattura creatasi tra ospedale e territorio.

### 2.1.3 Separazione tra il tema della salute e dell'ambiente

Tra i temi tornati di drammatica attualità con il Covid-19 vi è la capacità del sistema sanitario di prevenire i rischi e tutelare la salute pubblica intercettando possibili elementi di rischio, ad esempio individuando le cause sociali e ambientali che generano determinate patologie.

A questo proposito, secondo diversi intervistati, una lacuna importante all'origine del crollo del sistema sanitario a cui abbiamo assistito è lo scollamento tra il tema della salute e quello dell'ambiente. Alcuni intervistati ricordano a questo proposito come la Riforma 833/1978 avrebbe portato all'attivazione d'importanti servizi deputati alla prevenzione<sup>7</sup> (Interviste#21 e 28). Servizi che avrebbero dovuto affiancarsi ai laboratori d'igiene e profilassi che, dagli anni Trenta, avevano garantito la prevenzione sul territorio contribuendo a individuare le cause sociali e ambientali di numerose patologie, svolgendo così un ruolo fondamentale a tutela della salute pubblica (Intervista#24). La riforma disegnò quindi sia le strutture tec-

7 La Riforma 833/1978 portò all'attivazione dei seguenti servizi e strutture: i dipartimenti di prevenzione con l'igiene pubblica, l'igiene degli alimenti, l'igiene ambientale e la medicina del lavoro, i consultori familiari, la medicina scolastica, i servizi per le dipendenze.

niche che quelle di governo (i consorzi sanitari di zona), salvo poi depotenziare le stesse strutture negli anni successivi a favore di una medicina ospedale-centrica. Nell'analizzare le cause del suddetto depotenziamento, un intervistato richiama "l'occupazione partitica" legata ai meccanismi di nomina previsti dalla legge, che avrebbe lasciato languire tutto il sistema di prevenzione (Intervista#24).

Prescindendo dai diversi punti di vista, la riforma del 1994<sup>8</sup> che seguì al referendum abrogativo del 18 aprile 1993, fece comunque il resto (Baracca, Garetti, 2020). Partendo dall'obiettivo di ridare centralità alla questione ambientale, la riforma separò i temi dell'ambiente da quelli del sistema sanitario nazionale e nel concreto non riuscì nell'intento di creare strutture autonome che si occupassero di ambiente in maniera adeguata. Nonostante la riorganizzazione dei laboratori storici e l'istituzione dell'agenzia nazionale per l'ambiente (ANPA) e le agenzie regionali per l'ambiente (ARPA), si è così assistito a una progressiva distruzione del sistema di prevenzione primaria a cui avrebbe contribuito in particolar modo la decisione di finanziare le ARPA non attraverso un finanziamento diretto, ma per il tramite della sanità regionale, aspetto questo che ha ridotto drasticamente la percentuale di risorse allocate. Condizionandone l'autonomia, la regionalizzazione delle competenze delle ARPA sarebbe quindi all'origine del calo vertiginoso del numero di controlli routinari, crollati del 68% in 15 anni, a dimostrazione del ruolo sempre più marginale assegnato alla prevenzione (Intervista#24).

E nemmeno la Riforma 132/2016, istitutiva del sistema nazionale di protezione dell'ambiente è ad oggi riuscita nell'intento di coordinare le attività delle agenzie regionali. I fondi allocati in materia di prevenzione continuano a essere irrisori e l'esistenza di prestazioni ambientali disomogenee persiste nell'alimentare concorrenza sleale da parte di produttori meno attenti all'ambiente e diseconomie. E, aspetto centrale e particolarmente rilevante alla luce della recente pandemia, continua a mancare l'imprescindibile dialogo tra il mondo della sanità e quello dell'ambiente, dell'ambientalismo o ecologismo, nonostante sia accertato che le epidemie e le pandemie originino da fattori legati a distruzioni ambientali.

A questo proposito, la maggiore insorgenza dei "salti di specie" è ricondotta da numerosi studiosi alla crescita esponenziale della popolazione umana, avvenuta in un arco temporale relativamente breve, che avrebbe invaso le nicchie ecologiche degli animali selvatici frammentandone gli ecosistemi per creare insediamenti abitativi e produttivi (Grossi et al., 2020; Quammen, 2014). È, inoltre, ben riconosciuto che malattie di tipo tropicale come la febbre del Nilo e il virus Zika e la Chikungunya, siano state portate alla luce da cambiamenti climatici (Tamino, 2020) e, alla stessa stregua, alcuni studi recenti hanno ipotizzato la relazione tra l'esposizione a inquinamento atmosferico e la diffusione del coronavirus (Petronio, 2020).

Rileva quindi il grave errore di aver trascurato lo sviluppo di adeguate politiche di prevenzione e di programmi volti a gestire situazioni come quella in cui ci troviamo. Nonostante il rapporto del *Global Preparedness Monitoring Board* del 2019, formato da esperti della Banca Mondiale e dell'OMS, avesse messo in guardia il mondo circa la minaccia di una pandemia globale, nessuno paese, Italia compresa, si è attrezzato adeguatamente: i piani predisposti per affrontare le pandemie sono rimasti sulla carta e l'Italia è risultata impreparata ad affrontare il coronavirus (Dentico, 2020).

# **2.2.** I fattori che hanno inciso maggiormente nella gestione dell'emergenza

Nel tentare di rispondere a bisogni sempre più complessi a fronte di una riduzione delle risorse, negli anni scorsi le regioni sono andate ognuna per conto proprio, chiudendo i piccoli ospedali, riorganizzandosi in centri hub and spoke<sup>9</sup> e in gene-

8 La riforma fu varata in seguito ai referendum d'iniziativa popolare del 1993 riguardanti alcuni articoli della legge 833/1978 riguardanti l'abrogazione delle norme sui controlli ambientali effettuati per legge dalle USL.

rale introducendo in misura diversa da regione a regione elementi di mercato o logiche di tipo aziendalistico volte a favorire una razionalizzazione delle risorse (intervista#1). Nel complesso si è così assistito a una desertificazione assistenziale del territorio, ad uno sperpero di risorse nel Centro-Sud, che sta uscendo solo ora da piani rigidi di rientro dai debiti e, complice la regionalizzazione, ad un incremento del così detto "turismo sanitario".

Il Covid-19 ha fatto emergere in maniera eclatante alcuni dei limiti del sistema sanitario e ha messo in discussione l'eccellenza del sistema sanitario lombardo, ritenuto fino a prima della crisi quello meglio in grado di arginare e rimediare alle inefficienze pubbliche (Vecchietti, 2018), malgrado l'evidenza di fenomeni corruttivi e di alcune carenze organizzative e gestionali (Intervista#25). Tutti gli intervistati riconoscono l'impreparazione del sistema lombardo a gestire la crisi sanitaria. Tuttavia, mentre alcuni ci tengono a specificare che nessun altro sistema sarebbe stato in grado di arginare, da epicentro, la pandemia, altri intervistati riconducono la gravità della situazione alla gestione avventata dell'emergenza unitamente ad alcune caratteristiche strutturali. Tra queste – come si vedrà – l'approccio fortemente ospedale-centrico del sistema sanitario lombardo, la prevalenza di un paradigma competitivo e lo stato di trascuratezza in cui versa la sanità a livello territoriale.

Gli approcci e le strategie adottate dalle diverse regioni per far fronte alla pandemia hanno messo inoltre sotto pesante accusa la frammentazione regionale, che ha ritardato l'adozione di misure coerenti in grado di contenere la diffusione del virus e rafforzare la tenuta del sistema sanitario a livello nazionale (De Ceukelaire, Bodini, 2020), in un momento in cui la collaborazione tra regioni avrebbe dovuto prevalere sulla competizione.

Analizzando quanto successo nei mesi scorsi, è possibile individuare anche alcuni tra i fattori che hanno maggiormente influito sulla capacità di contenere la diffusione del virus nelle diverse regioni.

### 2.2.1. I tempi di reazione

Un fattore che ha fortemente inciso nella gestione dell'emergenza sono stati i tempi di reazione. A questo proposito, a detta di molti, le scelte fatte in Veneto sembrano essersi rivelate più efficaci nel contenere la pandemia rispetto a quanto avvenuto in altre regioni. Ad aver fatto la differenza sono stati sia il numero di tamponi eseguiti su indicazione di un gruppo di microbiologi e contro il parere dell'OMS, del Ministero della Sanità e inizialmente anche della stessa regione Veneto (Intervista#10), sia la tenuta del territorio. In Veneto è stato realizzato il primo esperimento epidemiologico su un'intera popolazione, quella di Vò Euganeo, colpita da un focolaio Covid-19 a marzo 2020. Scoprendo che il 50% delle persone erano asintomatiche ma portatrici del virus, lo studio ha permesso di capire sul campo attraverso quali strategie è possibile spegnere i focolai: chiudendo la zona entro cui sono presenti, analizzando sistematicamente tutta la popolazione, tracciando i contatti. In molti altri territori soggetti a focolai si sono invece perse settimane intere prima di decidere come fare i test, anche a causa d'indebite pressioni lobbystiche da parte di Confindustria nei confronti dei decisori politici.<sup>11</sup> E questo ritardo, avvenuto nella fase di crescita esponenziale dei contagi, ha significato il raddoppio dei casi (Turini, 2020). In Lombardia, le prime azioni messe in campo quando i focolai erano ancora limitati non sono state in sostanza adeguate alla gravità della situazione (Intervista#5).

9 Il modello hub & spoke è un modello organizzativo, preso in prestito dall'aviazione civile americana, che parte dal presupposto per cui determinate condizioni e malattie complesse necessitano di competenze specialistiche e costose. Non possono quindi essere assicurate in modo diffuso e capillare su tutto il territorio. Per questo motivo tale organizzazione prevede la concentrazione della casistica più complessa in un limitato

numero di sedi hub (centri di eccellenza) e di centri periferici spoke, dove vengono inviate le persone che hanno superato una certa soglia di complessità. https://www.nursetimes.org/hubspoke-il-modello-e-gia-realta-in-italia/41882

10 Lo spacchettamento del Ssn in 21 sottosistemi ha favorito la migrazione passiva di un numero significativo di pazienti dal Sud al Nord, a vantaggio in primo luogo delle aziende private accreditate, interessate ad attrarre

pazienti fuori regione per incrementare i propri introiti. Si è così innescato un meccanismo perverso che ha portato a cristallizzare ulteriormente le differenze regionali a causa del trasferimento significativo di risorse da Sud a Nord (Intervista#8).

11 Per una ricostruzione di come è stata gestita l'emergenza da parte della stampa internazionale si veda: Winfield, 2020; Pisano et al., 2020; Gümpel, 2020.

Il Veneto possiede inoltre da alcune caratteristiche che hanno verosimilmente contribuito a creare un contesto più idoneo alla gestione di una pandemia. È dotato di un sistema sanitario più collaborativo e meglio integrato tra ospedale e territorio, ha un numero contenuto di ospedali privati convenzionati e ha una storia di resistenza di cittadini e sindaci, nata per difendere le strutture ospedaliere di base del territorio. Una resistenza che ha caratterizzato gli ultimi 10 anni e da cui è scaturito un senso di comunità a difesa del proprio sistema sanitario (Intervista#15).

Rispetto al Nord, il Centro-Sud ha probabilmente tenuto perché il *lockdown* ha fermato in tempo la diffusione. Interessante è comunque il caso di alcuni piccoli comuni e aree interne del Centro-Sud in cui le amministrazioni comunali, il Terzo settore e la medicina territoriale hanno agito come un corpo solo, sorvegliando tutte le persone a rischio e assicurandosi che nessuno restasse solo, anche se a casa. È questo il caso delle aree interne del Salento, unica zona completamente non contaminata di tutta la Puglia (Intervista#16).

#### 2.2.2. La disponibilità di posti letto in ospedale

Secondo i dati dell'Annuario del Ssn del Ministero della Salute nel 2007 il sistema sanitario nazionale poteva contare su 1.197 strutture ospedaliere, mentre nel 2017 le stesse sono scese a 1.000 (Fassari, 2020).

Prescindendo dalla situazione di emergenza che ha portato a un raddoppio dei posti in terapia intensiva, le interviste e la letteratura confermano come la ristrutturazione del sistema ospedaliero e la chiusura dei presidi ospedalieri sottodimensionati, secondo alcuni auspicabile (Interviste#13 e 19), sia avvenuta in un contesto di diminuzione della spesa sanitaria dettata da una logica aziendalistica, o meglio di ragionieristica riduzione della spesa pubblica. Questa logica, focalizzata esclusivamente sul breve periodo, ha impedito di migliorare l'efficacia del sistema nel suo complesso a livello territoriale (Angelici, 2020; Pavolini, 2020). La de-ospedalizzazione avrebbe dovuto essere affiancata da un potenziamento dell'assistenza domiciliare per i malati di patologie non trasmissibili, che tendono a cronicizzarsi e per i quali è considerato non appropriato il ricovero ospedaliero al di fuori della fase acuta della malattia (Intervista#5) e da un accompagnamento post-ricovero in particolar modo per le persone sole, anziane e che hanno criticità in famiglia (Intervista#12).

Purtroppo, ciò non è avvenuto nella gran parte delle regioni italiane: né nel Centro-Sud, né tanto meno in regioni come la Lombardia che hanno puntato esclusivamente sull'eccellenza di alcuni grossi centri ospedalieri investendo molto sul privato for profit accreditato. Di conseguenza, in moltissimi territori i cittadini hanno visto dissolvere il proprio punto di riferimento tradizionale rappresentato dal piccolo presidio ospedaliero, senza che fosse compensato da un incremento degli investimenti sul fronte dell'assistenza territoriale ed extra-ospedaliera (Intervista#5)<sup>12</sup>.

## 2.2.3. La carenza di personale sanitario adeguatamente preparato ad affrontare una pandemia

La riduzione dei posti disponibili in ospedale è andata di pari passo alla riduzione del personale sanitario, sia medico sia infermieristico. Come sottolineato da un documento elaborato dagli anestesisti-rianimatori della società scientifica SIA-ARTI, il progressivo disinvestimento del finanziamento pubblico si è tradotto in uno squilibrio tra necessità e risorse disponibili, che è stato pagato soprattutto dal personale sanitario sotto forma di pesanti carenze nell'organico e scelte deva-

12 Su questo aspetto, si è recentemente espressa anche la Corte dei Conti secondo cui è "sempre più evidente che una adeguata rete di assistenza sul territorio non è solo una questione di civiltà a fronte delle difficoltà del singolo e delle persone con disabilità e

cronicità, ma rappresenta l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quello che stiamo combattendo. L'insufficienza delle risorse destinate al territorio ha reso più tardivo e ha fatto trovare disarmato il primo fronte che doveva potersi opporre al dilagare della malattia e che si è trovato esso stesso coinvolto nelle difficoltà della popolazione, pagando un prezzo in termini di vite molto alte". Si veda La Stampa, 30 maggio 2020

stanti su chi curare e chi no (SIAARTI, 2020). Il blocco del *turn over*, unitamente al sovraccarico di lavoro e ai bassi salari hanno inoltre provocato una fuga di professionalità all'estero, che spiega una delle caratteristiche tipiche del Ssn: la presenza di una forza lavoro di medici che va invecchiando e calando numericamente (Pavolini, 2020).

Dal 2007 al 2017 il numero dei medici è sceso da 106.800 a 101.100 mila (-5.700). Allo stesso tempo si è registrato un calo dei medici del territorio e dei titolari di guardia medica. I medici di famiglia nel 2007 erano 46.961, dieci anni dopo 43.731 (-3.230, il 6,8%), mentre i medici titolari di guardia medica sono diminuiti da 13.109 nel 2007 a 11.688 nel 2017 (-1.421, il 10%) (Fassari, 2020). A questa criticità deve aggiungersi la scarsa e decrescente presenza di infermieri (Pavolini, 2020), passati dalle 264.177 unità del 2007 a 253.430 del 2017 (-10.747) (Fassari, 2020).

Se il numero dei medici è sottodimensionato rispetto al bisogno, lo è a maggior ragione quello degli infermieri. In Italia vi sono 4 infermieri per ogni medico, mentre in Germania la proporzione è di 12 a uno, a conferma di una concezione italiana della clinica tutta incentrata sulla gestione specialistica (Intervista#6)<sup>13</sup>. A detta di alcuni non è però solo un problema di numeri, ma anche di responsabilità.

Se si eccettuano alcuni ambiti specifici, come quello delle cure palliative dove c'è un cambiamento in atto, permane in generale una resistenza nei confronti della responsabilizzazione degli infermieri sia da parte dei medici che temono di perdere ruolo, sia da parte degli infermieri stessi, che stentano ad assumersi nuove responsabilità (Intervista#1).

Di fronte alla pandemia, il sovraccarico di lavoro unitamente alla mancanza di un piano epidemiologico, hanno aggravato il carico del personale sanitario, sia medico che infermieristico, che si è trovato impreparato ad affrontare l'emergenza, pagando un tributo elevato anche in termini di vite umane.

### 2.2.4. La prevalenza di un approccio patient-centered

L'incapacità del sistema di adeguarsi ai cambiamenti in atto unitamente all'approccio patient-centered, tipico della medicina occidentale, hanno impedito secondo molti intervistati di adottare un approccio idoneo a contenere una pandemia, come invece sarebbe successo se si fosse adottato un approccio community-centred (Nacoti et al., 2020). L'approccio dominante centrato sul paziente insieme alla strategia di ridurre i costi sanitari senza considerare gli esiti di salute, hanno infatti portato a porre una forte attenzione alla medicina specialistica e agli ospedali e troppo poca, o nessuna attenzione, all'epidemiologia e all'igiene pubblica (Intervista#2).

Quest'evoluzione è proceduta di pari passo a un progressivo spostamento dell'attenzione della medicina dal contesto sociale e ambientale al corpo umano. E questo cambio di prospettiva ha innescato una profonda modifica di natura epistemologica, che ha relegato l'azione medica esclusivamente al contesto clinico (Intervista#9). Le ragioni alla base di quest'evoluzione sono legate sia a interessi economici, sia all'evoluzione delle stesse discipline mediche, che hanno progressivamente portato verso un'iper-specializzazione tesa a spostare sempre più avanti la frontiera della conoscenza (Dente, 2020). Di qui la ricerca affannosa di nuove tecnologie, tra cui farmaci sempre più costosi, che spesso s'intreccia con altri interessi in gioco, in primis quello delle case farmaceutiche (Intervista#13). Questa interpretazione della medicina, improntata principalmente alla ricerca tecnologica, ha accentuato la distanza dai bisogni e dalle aspettative della comunità (Intervista#9).

13 Si noti che il Decreto Legge 34/2020 ha autorizzato circa 9600 assunzioni nella sanità per rafforzare i servizi infermieristici e introdurre la figura dell'Infermiere di famiglia. Le nuove risorse saranno assunte a termine fino a fine anno, mentre dall'inizio del 2021 ci saranno inserimenti stabili a tempo indeterminato.

#### 2.2.5. L'elevato tasso di ospedalizzazione durante la pandemia

Essendo basato su una visione tipicamente *short-term*, il paradigma dominante non ha lasciato spazio alla medicina preventiva e protettiva di comunità, che presuppone invece un approccio di lungo periodo (Intervista#2), e ha trovato applicazione soprattutto nei sistemi ospedale-centrici e con scarsa tenuta sul territorio tipicamente rappresentati dal modello lombardo, dove le strutture ospedaliere pubbliche e accreditate sono diventate "ipermercati delle prestazioni sanitarie" (Intervista#6). A questo riguardo, numerosi intervistati sottolineano come la scelta di introdurre il "privato accreditato", motivata dalla necessità di potenziare la risposta sociosanitaria ai bisogni dell'utenza e favorire una virtuosa concorrenza, abbia generato pesanti distorsioni.

In primis, ha determinato un progressivo rilassamento dell'impegno del Ssn pubblico con effetti negativi soprattutto sullo sviluppo del sistema di offerta pubblica. Quest'ultimo ha, da un lato, introiettato ideologie e valori del privato for profit (Intervista#19) e, dall'altro, ha portato i cittadini a percepire il servizio pubblico come residuale rispetto al privato. Riprendendo le parole di una persona intervistata: il servizio pubblico è percepito come "un alveo di servizi accessibili solo a chi non riesce a entrare nel privato accreditato" (Intervista#16).

Inoltre, come evidenziato da più intervistati, l'introduzione del privato accreditato ha portato a prediligere un tipo di attività sanitaria che non è necessariamente quella più rispondente al benessere della comunità. Di qui, la forte propensione verso la chirurgia ortopedica e la cardiochirurgia (Intervista#27) a discapito della chirurgia generale, con un ovvio incremento dei tempi di attesa per tutta quell'attività sanitaria considerata non conveniente. In aggiunta, si è assistito soprattutto in passato al dilagare di ulteriori fenomeni distorsivi nelle cliniche private accreditate, come quello della sofisticazione dei DRG (ovvero dei codici associati alle classificazioni dei ricoveri ospedalieri nell'ambito del Ssn), attraverso diagnosi e "codici intervento" non sempre appropriati ai fini di garantire rimborsi maggiorati (Intervista#14)14.

Scegliendo di privilegiare le strutture private, oltre a garantire profitti significativi ai grandi operatori privati, una regione come la Lombardia ha scaricato sul sistema pubblico gli interventi più onerosi e meno remunerativi e ha rafforzato il paradigma della clinicizzazione dell'intervento medico (Esposito, 2020).

L'approccio ospedale-centrico ha trovato conferma durante la pandemia con l'aggravante che l'ospedale non solo è rimasto l'unico punto di riferimento, ma è anche diventato un efficace veicolo di diffusione del contagio tra pazienti e sanitari. Questo anche a causa dell'alto tasso di ospedalizzazione di pazienti positivi non gravi che si è avuto in Lombardia soprattutto nella prima fase della pandemia. Nella scelta di ospedalizzare sembrano aver influito anche aspetti di natura medico legale e incentivi economici che nel privato accreditato assumono particolare rilevanza. In primo luogo, l'atteggiamento difensivo da parte del personale medico di pronto soccorso e, in secondo luogo, l'esigenza di prendere in carico un numero significativo di pazienti Covid-19, a fronte della sospensione degli interventi specialistici programmati. La conseguente saturazione dei posti letto ospedalieri ha quindi portato a trattenere sul territorio pazienti che, in altre circostanze, avrebbero dovuto essere messi in sicurezza mediante ricovero (Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Lombardia, 05/04/2020), riducendo così gli accessi a cure adeguate.

Diversamente dalla Lombardia, in Veneto le disposizioni a curare a domicilio i casi non gravi ha ridotto lo stress degli ospedali e soprattutto la diffusione del contagio tra i sanitari (Intervista#1).

### 2.2.6. La mancanza di un sistema di assistenza sanitaria di prossimità

Più persone intervistate hanno sottolineato come in una crisi come quella che ci siamo trovati ad affrontare avrebbero potuto fare la differenza gli avamposti della medicina territoriale: i medici di medicina generale, la medicina del lavoro e gli ambulatori di igiene e profilassi, che in passato hanno svolto un ruolo fondamentale nel prevenire la diffusione di una pluralità di patologie (Intervista#24).

Invece, a 40 anni dall'entrata in vigore della L. 833/78, la mancata costruzione di un sistema di assistenza territoriale capillare e, in particolare, la mancanza di un rapporto tra salute e territorio ha influito negativamente nella gestione della pandemia (Bodini, 2020). Come denunciato dalla Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Lombardia (2020), nel caso lombardo l'assenza di strategie relative alla gestione del territorio va ricondotta alla scelta dell'eccellenza ad ogni costo (Intervista#4).

Sebbene un tentativo di organizzare una medicina territoriale sia stato fatto in via sperimentale in Lombardia dalla Legge Regionale 23/2015, a distanza di 5 anni la sperimentazione è ancora aperta e non sembra che abbia prodotto i risultati sperati anche a causa della frammentazione dei soggetti pubblici e privati, che sono entrati in competizione tra loro (Intervista#25). Il tentativo di riproporre logiche concorrenziali sul territorio, per la presa in carico della cronicità, mettendo in contrapposizione cure primarie ed ospedaliere è stato fortemente criticato dai MMG (Tidoli 2020) e ha alimentato la frattura tra medicina di base e servizio sanitario nazionale. A conferma della distanza tra questi due mondi sanitari, vi è lo stato di abbandono durante la pandemia dei medici di medicina generale, a cui è stato chiesto di gestire l'emergenza sostanzialmente grazie al loro buon senso (Bodini, 2020).

Diversamente dalla Lombardia, in Emilia-Romagna la costruzione di un servizio sanitario più resiliente e radicato, unitamente alla latenza nella diffusione della pandemia ha dato il tempo di mettere in atto misure organizzative supplementari, che hanno permesso di alleggerire gli accessi ai reparti di pronto soccorso. Sia il sistema emiliano che quello veneto sono stati quindi in grado di mettere in atto un'azione mirata, tempestiva ed efficace a livello territoriale, che ha contribuito sensibilmente al contenimento del fenomeno grazie al forte supporto sul territorio della sanità pubblica (Bodini 2020). Tuttavia, anche in Emilia-Romagna e Veneto sono state denunciate gravi insufficienze e una grande mancanza di coordinamento tra strutture ospedaliere e medici di medicina di base (Intervista#10).

Nel complesso, la recente esperienza della pandemia ha mostrato che l'ospedale da solo non basta. Se la scelta di puntare su ospedali pubblici e cliniche private accreditate poteva forse risultare ragionevole quando la vita media delle persone era di circa 70 anni, la scelta di investire solo in grandi strutture di eccellenza a scapito del territorio non è più un'opzione praticabile oggi (Intervista#4). Come evidenziato da uno degli intervistati, si tratta di una scelta destinata a impattare in maniera più o meno rilevante in funzione di due parametri: il livello del PIL e l'età media della popolazione. La scelta di investire prioritariamente nelle strutture ospedaliere, trascurando il territorio, ha alimentato lunghissime liste d'attesa in particolar modo laddove vi è una popolazione con una età media elevata e un basso livello di reddito; diversamente, nei territori con un reddito più elevato e un'età media più bassa il ricorso al privato ha permesso di contenere le liste d'attesa (Intervista#20). Considerando i trend demografici e sociali del nostro paese, tra cui l'aumento delle aspettative di vita e del numero delle persone single e la conseguente evoluzione dei bisogni, l'investimento in grandi ospedali diventerà una scelta sempre meno funzionale.

Il nostro Paese conta quasi 14 milioni di persone over 65: una popolazione anziana con più patologie rispetto a quella degli altri paesi europei, che ha sempre più bisogno di cure, essendosi abbassata rispetto al passato la soglia di accettazione della malattia (Intervista#20). In un tale contesto, lo Stato e le Regioni saranno sempre più in difficoltà a rispondere a vecchi e nuovi bisogni. Inoltre, le modifiche della struttura familiare e la riduzione del numero dei figli renderanno sempre più gravosi i compiti di cura per un sistema di welfare come il nostro basato sul ruolo del-

la famiglia (Intervista#4). In breve, le difficoltà emerse durante la pandemia confermano la necessità di investire in una rete sanitaria territoriale che presuppone non solo molto più personale, ma anche un'adeguata architettura istituzionale in grado di garantire un efficace coordinamento tra i diversi attori coinvolti (Bodini, 2020) e un cambiamento culturale, che coinvolga il personale medico, paramedico e tutta la cittadinanza.

# 3. Quali strategie e paradigmi possono contribuire a rafforzare la resilienza del sistema sanitario?

La riflessione sulle criticità del nostro sistema sanitario che la pandemia Covid-19 ha fatto esplodere conferma la necessità di investire più risorse nella sanità pubblica, investendo in primo luogo nel personale sanitario, che nel periodo acuto dell'emergenza è stato sottoposto a un sovraccarico di lavoro non sostenibile. Secondo alcuni intervistati emerge inoltre la necessità di introdurre una regolamentazione più restrittiva ed oculata dell'attività sanitaria affidata alle strutture private for profit al fine di contenerne le distorsioni e garantire una risposta più aderente ai reali bisogni sanitari e una maggiore possibilità di accesso alla prevenzione, alle cure e all'assistenza sociale senza spese aggiuntive per tutti i cittadini (Intervista#19).

Dalle interviste realizzate emergono alcune riflessioni su possibili piste di sviluppo, nell'ottica di una riorganizzazione del sistema sanitario a livello territoriale, che sia in grado di bilanciare i bisogni dei singoli e della comunità e sia attrezzato a governare situazioni di emergenza, come quelle connesse a epidemie e pandemie in un'ottica di cooperazione tra differenti comparti del Ssn e di coordinamento tra i diversi livelli sistemici e attori professionali (Campagna 'Primary Health Care: Now or Never', 2020).

### **3.1.** Promuovere politiche di prevenzione efficaci

Complice un'informazione spesso confusa e contraddittoria, allo scoppio della pandemia ha prevalso una scarsa consapevolezza della popolazione circa la gravità della situazione. Il senso di responsabilità e l'impegno individuale ad assumere comportamenti corretti per contenere la diffusione del virus è però cresciuto nel corso delle settimane, man mano che il numero di decessi aumentava esponenzialmente. All'indifferenza è quindi seguita la paura mista al desiderio di una parte della popolazione d'informarsi. A spiegare la bassa consapevolezza iniziale ha contribuito la stessa modalità con cui è stata gestita la pandemia, o meglio lo scarso coinvolgimento della cittadinanza e la sua mancata responsabilizzazione attraverso un idoneo programma di prevenzione e sorveglianza epidemiologica che avrebbe potuto favorire l'assunzione di comportamenti corretti e un cambiamento degli stili di vita in maniera più consapevole e spontanea fin dall'apparire dei primi casi di contagio.

Come sottolineato da numerosi esperti, il futuro ci costringerà a confrontarci con un aumento sia di patologie degenerative quali l'ipertensione, il diabete, i problemi vascolari, sia di patologie oggi sconosciute in cui il comportamento dei cittadini sarà determinante (Intervista#15). Così come in passato la medicina del territorio ha permesso di vincere contro molte patologie determinate da condizioni di vita poco igieniche (Intervista #2) e da contaminazioni ambientali, oggi i sistemi sanitari regionali non hanno altra scelta che investire nell'educazione sanitaria (Agnoletto 2020). A questo riguardo alcuni intervistati hanno fatto ricorso ad esempi del passato per invitare a riscoprire pratiche mediche che potrebbero favorire questa opera di prevenzione: quello dei medici che nei secoli scorsi si recavano nelle miniere di carbone a verificare le condizioni di vita dei propri pazienti (Intervista#9), e quella dei laboratori di profilassi che hanno permesso di vincere malattie virali come la rabbia, hanno portato avanti campagne contro contaminazioni ambien-

tali nocive per la salute, come il vino al metanolo e i pomodori al *temik*, e hanno permesso di fare diagnosi precoci grazie alla medicina sociale nelle fabbriche e scuole (Intervista#24). È quindi evidente che le sfide che ci aspettano potranno essere affrontate opportunamente solo investendo in maniera significativamente maggiore in una medicina fondata sulla collaborazione tra cittadinanza, sanità e ambiente. Di qui, l'importanza di un'educazione al rischio, che incoraggi l'assunzione di stili di vita rispettosi della natura che ci circonda (Intervista#28).

A questo proposito, un tema particolarmente attuale è quello della tracciabilità dei contagi. Alcuni intervistati ritengono che la tracciabilità potrebbe essere garantita in maniera più efficace se si ricorresse al coinvolgimento di personale in grado di dialogare con i pazienti e ricostruire i contatti avuti con persone portatrici di patologie. È tracciando i contatti via telefono che sono stati isolati i focolai veneti nell'ambito dell'esperimento di Vo' Euganeo. Ed è la strada del contact-tracinq vecchia maniera a essere stata intrapresa anche da alcuni paesi colpiti dalla recente pandemia. Tra questi il Massachusetts, il primo Stato USA a investire ben 44 milioni di dollari e assumere 1.000 operatori in un ambizioso programma gestito dall'ONG Partner in Health, un'organizzazione con una vasta esperienza internazionale nella gestione di epidemie (ebola, zika, colera). Idem l'Irlanda che, mettendo in atto il più grande esercizio di riconversione occupazionale nella storia irlandese, ha arruolato più di mille persone. Come riferito dal Financial Times, l'Inghilterra ha varato un programma d'emergenza su larga scala per formare operatori sanitari di comunità (Community Health Workers) con il compito di supportare le persone più vulnerabili, nell'intento di estendere tale modello di assistenza proattiva, incluso il contact-tracing, a tutta la popolazione del Regno Unito (Innocenti et al. 2020).

### 3.2. Sviluppare un'assistenza sanitaria territoriale

Un approccio partecipato presupporrebbe un radicale cambio di prospettiva rispetto a com'è attualmente considerata la salute pubblica: andrebbe concepita come un valore profondamente collettivo, di cui tutti siamo responsabili (Bodini, 2020). In altre parole, non possiamo pensare alla salute solo in ottica "riparativa", quando è danneggiata e va "riparata" (*ibidem*). Di qui, la necessità di superare l'idea che la salute si faccia solo nei centri di cura, negli ambulatori, negli ospedali e focalizzarsi maggiormente su una medicina protettiva di comunità, che rifletta le caratteristiche sociali, demografiche ed economiche dei diversi territori (Intervista#28).

Partendo dal concetto di "salute", definito dall'OMS come "stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia", è in sintesi fondamentale concentrarsi sul potenziamento della prevenzione primaria destinata a tutta la popolazione, ad esempio attraverso l'adozione di stili di vita e lavoro sani e della prevenzione della medicina di base (medicina preventiva secondaria). Solo quando fallisce la medicina preventiva, dovrebbe entrare in gioco la medicina riparativa, intesa come terzo livello che, diversamente dagli altri interventi, presuppone investimenti rilevanti in strutture sanitarie di grandi dimensioni (Intervista#21).

### 3.2.1. Ridefinire i rapporti ospedale-territorio

Pur essendo un presidio fondamentale e irrinunciabile, l'ospedale andrebbe ripensato come *una* delle componenti, non più "la" componente totemica delle politiche e degli investimenti sanitari (Esposito 2020). Al modello ospedale-centrico andrebbe contrapposto un sistema capillare di medicina del territorio, che faccia assegnamento su reti di monitoraggio, informazione e assistenza sociosanitaria. Un sistema che funga da scudo e antenna rispetto a situazioni come quella che stiamo vivendo e che contribuisca a promuovere una cultura della salute come bene comune. Un sistema come quello descritto dovrebbe fare affidamento sulla consapevolezza e la responsabilità di ciascuno (Landra et al., 2019).

Di qui la necessità di investire maggiormente in informazione per migliorare la consapevolezza sanitaria della popolazione circa la finitezza delle risorse a dispo-

sizione e la futilità di molti interventi sanitari e terapie, la cui riduzione potrebbe liberare risorse da destinare a interventi d'importanza prioritaria. Non è un caso che in piena pandemia gli accessi di pronto soccorso per patologie diverse da quelle respiratorie si siano drasticamente ridotti. A detta di un intervistato, ciò è avvenuto non solo a seguito della riduzione del rischio connesso al *lockdown*, ma principalmente per ragioni di autotutela. Sarebbe stata invece auspicabile una maggiore presa di coscienza del ruolo essenziale svolto dai punti di primo intervento, spesso utilizzati come surrogati delle strutture ambulatoriali per prestazioni non urgenti o comunque differibili per cattiva informazione o difficoltà di accesso ai servizi ambulatoriali del sistema sanitario pubblico (Intervista#27).

L'alfabetizzazione sanitaria – intesa come la capacità delle persone di accedere, comprendere, elaborare e applicare informazioni a tutela della propria e altrui salute – è quindi ritenuta indispensabile non soltanto in situazioni di cronicità, ma anche per la prevenzione di patologie infettive a rapida e drammatica diffusione e per aumentare la consapevolezza della cittadinanza sul corretto utilizzo dei servizi a sua disposizione. (Bonaccorsi, Lorini, 2020). A questo scopo andrebbe ripensato il modello medico-centrico e andrebbe ridata centralità a infermieri e assistenti sanitari che sono in contatto continuo con le persone che abbisognano di assistenza (Intervista#12).

Giova sottolineare a questo riguardo alcune novità introdotte dal Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 (il così detto "Decreto Rilancio") che tra le varie misure urgenti in materia di salute nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, ha previsto il potenziamento e la riorganizzazione della rete assistenziale, il rafforzamento dei servizi infermieristici distrettuali, con l'introduzione dell'infermiere di famiglia o di comunità, l'assunzione di assistenti sociali e socio-sanitari.

Come rimarcato da alcuni intervistati, il tema di fondo dovrebbe tornare ad essere la comunità, dove il cittadino dovrebbe trovare risposte alla maggior parte dei suoi problemi. Comunità, come luogo d'incontro, aggregazione dei bisogni, valorizzazione delle risorse tangibili e intangibili, e luogo di co-definizione delle strategie di intervento grazie alla partecipazione dei diversi attori pubblici e privati. Al pari di altri bisogni, i problemi sanitari tendono, infatti, a cambiare in misura significativa da territorio a territorio in funzione di alcune caratteristiche demografiche, sociali, ambientali. Il territorio è stato trascurato in maniera diversa nelle varie regioni e, quando preso in considerazione, è stato concepito come funzionale all'ospedale; invece, il tema della salute dovrebbe basarsi sui servizi sanitari di base e l'ospedale dovrebbe essere concepito come integrativo.

Se, infatti, guardiamo al cittadino, ciò di cui ha bisogno è un processo che garantisca, da un lato, un forte rinnovamento e potenziamento dell'offerta assistenziale territoriale – residenziale e semiresidenziale; domiciliare extramurale; agli anziani e ai disabili; domiciliare integrata; ai malati psichiatrici; hospice per i malati terminali – e dall'altro la continuità della cura, ben al di là del ricovero ospedaliero (Intervista#7). Invece, in quanto fulcro dell'assistenza sanitaria, l'ospedale tende ad andare per conto suo in maniera autoreferenziale, disinteressandosi di cosa avviene quando il paziente viene dimesso (Intervista#6). In una logica di continuità, potenziare il territorio significherebbe, quindi, rafforzare anche lo stesso ospedale (Intervista#5). A questo riguardo, alcuni intervistati sottolineano la necessità di aumentare la concentrazione degli ospedali, altri rimarcano invece l'importanza di trovare un giusto equilibrio tra strutture centralizzate di alto livello e strutture ospedaliere decentrate a tutela delle persone che vivono in aree periferiche (Intervista#15).

### 3.2.2. Riorganizzare la governance della medicina di base e specialistica

La riorganizzazione della sanità in senso territoriale presuppone un ripensamento della *governance* e dell'organizzazione della medicina di base e della specialistica ambulatoriale e quindi, dei ruoli, modalità di lavoro e contratti lavorativi del personale coinvolto (Dente, 2020). Non poche contraddizioni derivano dal fatto che

i medici di medicina di base siano legati al Ssn da un accordo stipulato a livello nazionale, che ne regola i rapporti, le funzioni ed i compiti (Intervista#20), ma non essendo incardinati come dipendenti delle ULSS/ATS, non possono operare in continuità con i servizi di pronto soccorso e non sono soggetti ad assessment (Intervista#20). Di qui, il complicato rapporto tra strutture ospedaliere e medicina di base, che si ripercuote inevitabilmente sui pazienti (Intervista#14). La mancanza di un continuum si traduce nell'incapacità di garantire un'assistenza H24, che rende necessario il ricorso al pronto soccorso in caso di emergenze soprattutto per quelle categorie di pazienti con patologie che richiedono assistenza maggiore e continuativa, come ad esempio i malati di Alzheimer, i cardiopatici e i malati terminali.

Oltre ad un ripensamento dei contratti di lavoro e delle modalità di remunerazione del personale medico al fine di superare la frammentazione attuale (Intervista#20), la riorganizzazione della sanità territoriale dovrebbe presupporre anche il superamento della specialistica ambulatoriale all'interno delle ULS. I medici specialisti andrebbero ancorati alle strutture ospedaliere onde evitare ridondanze che si traducono non solo in un inutile aumento della spesa sanitaria (Intervista#20), ma anche in estenuanti traversie per i pazienti (Intervista#16)¹5. Nell'ottica di garantire assistenza domiciliare H24 ed evitare il ricorso al 112 per qualsiasi problema, una possibilità potrebbe essere la costituzione di team multidisciplinari (medici di famiglia, infermieri di comunità, specialisti, operatori sociali) con lo scopo di identificare e trattare precocemente i problemi di salute della popolazione e prevenirne o ritardarne l'aggravamento (Intervista#12). L'associazione tra diverse figure professionali potrebbe non solo migliorare la capacità di gestire le problematiche connesse alle malattie croniche, ma permetterebbe anche di intervenire in maniera più efficace e tempestiva nel caso di epidemie infettive (Maciocco, 2020b).

### 3.2.3. Stimolare un processo di rinnovamento culturale

La frattura tra medicina del territorio e medicina ospedaliera è ricondotta da alcuni intervistati a ostacoli di natura culturale, tra cui numerosi pregiudizi e paure che impediscono il dialogo e la comprensione tra diverse categorie professionali, chiamate spesso ad affrontare le medesime problematiche sul campo<sup>16</sup>. Di qui la necessità di impegnarsi in un profondo lavoro di rinnovamento culturale e scientifico, che richiede giocoforza tempi medio-lunghi (Falzone, 2020).

Si tratta di un percorso non dissimile dal cambiamento culturale che accompagnò il processo di trasferimento di centinaia d'infermieri e decine di medici dai manicomi al territorio a seguito della deistituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici negli anni Ottanta. Un cambiamento radicale che non fu privo di conflitti e scontri con il mondo sindacale e gli infermieri, divisi tra giovani infermieri volenterosi di sperimentare nuove iniziative di impresa non per il profitto ma per perseguire il benessere generale, e infermieri tendenzialmente più anziani e conservatori, affezionati allo status associato al lavoro ospedaliero (Intervista#23).

Da un punto di vista professionale, lo studio delle cure primarie e della medicina di famiglia è attualmente basato esclusivamente sull'impegno e buona volontà dei singoli medici, i quali sono tenuti a svolgere un percorso formativo al di fuori dell'università, gestito autonomamente dai medici di medicina generale (MMG) a livello regionale. Urge la necessità di allinearsi a quei paesi in cui la medicina di famiglia e di base è diventata una specializzazione accademica (Maciocco, 2020b) anche al fine di rendere questa professione maggiormente attraente per molti giova-

15 Come rilevato da un intervistato: "Oggi paghiamo medici pubblici di medicina generale, che inviano i pazienti da un medico specialista pubblico che invia una persona disabile in una struttura sociosanitaria accreditata in cui ci sarà ancora un terzo medico a prendere in carico un paziente che vive non una condizione di acuzie transitoria ma di fragilità esistenziale, come la definiva il neuropsichiatra Giorgio Moretti, collegata alla sua diagnosi di partenza. La costruzione di un progetto personalizzato nel

luogo in cui la persona vive dovrebbe far saltare due di questi passaggi, dare la possibilità al medico di medicina generale, ascoltato lo specialista (un medico psichiatra o un medico della riabilitazione) e la famiglia del paziente, di poter proporre un progetto personalizzato che utilizzi le leve sociali esistenti sul territorio a favore della presa in carico" (Intervista#16).

16 Sebbene siano trascorsi vent'anni, è ancora oggi di attualità quanto scrisse Alex Langer in occasione del Congresso Nazionale

dell'Associazione Infermieri di Area Critica (ANIARTI) del 1990, dove sostituì all'ultimo momento l'amico Ivan Illich: "Da sempre, e oggi più che mai, la separatezza delle professioni, la salvaguardia della parcellizzazione e della specializzazione si basano anche sul segreto dei "chierici", sul fatto che gli addetti parlino nel linguaggio degli addetti e solo agli addetti, senza rompere il muro della comunicazione che li separa dai non addetti" (Langer, 1990).

ni medici (Dente, 2020). Come sottolineato da Bordignon e Turati (2020), sarebbero a questo proposito auspicabili investimenti nelle università, in particolare nelle Facoltà di Medicina e Chirurgia, che dovrebbero definire i percorsi formativi per una nuova specializzazione in medicina territoriale che possa formare nuove figure.

## 3.2.4. Garantire un'assistenza sociosanitaria a tutte le persone in condizione di vulnerabilità ed emarginazione

Le difficoltà connesse all'emergenza Coronavirus sono maggiori per alcuni gruppi di persone particolarmente vulnerabili e fragili. Tra le persone più esposte vi sono, innanzi tutto, coloro che vivono in luoghi sovraffollati come case di riposo, carceri, centri di detenzione amministrativa (Roman, 2020), insediamenti informali, centri di accoglienza e tutti coloro che non hanno una fissa dimora e sono quindi costretti a vivere per strada o nei dormitori.

Tra questi, gli anziani hanno pagato il tributo maggiore in termini di vite umane anche a causa della scelta scellerata di trasferire pazienti positivi al Covid-19 nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA), sebbene fosse chiaro da mesi che erano gli anziani ad essere le persone più a rischio. Ed è nelle RSA che è avvenuto il 50% dei contagi e si è verificata una percentuale assai maggiore di morti: oltre metà dei 26.422 anziani deceduti a causa del Covid al 27 maggio 2020, con il Pio Albergo Trivulzio, la più grande casa di cura italiana, diventato il simbolo del dramma in cui è precipitato l'intero Paese, (Di Feo, 2020; De Giorgio, De Riccardis, 2020). Ciò nonostante, le persone più fragili sono state lasciate morire senza una cura o quantomeno senza una cura adeguata, in ragione del loro essere anziane o disabili (De Carli, 2020).

La tragedia a cui abbiamo assistito rimette al centro del dibattito due aspetti: la necessità di ribadire con forza il diritto universale alle cure (Comunità di Sant'Egidio, 2020) e di affrontare invecchiamento, disabilità e cronicità in un'ottica integrata di welfare, prevenzione e cura (Paci, 2020). Di qui la necessità di progettare soluzioni abitative diverse dai grandi istituiti dove, in una prospettiva di più lungo periodo, potrebbero essere ospitate le persone anziane, rivelandosi le RSA una soluzione sempre più inadeguata a fronteggiare i bisogni di quella quota crescente di popolazione che, a causa del progressivo invecchiamento, si trova in condizioni di non autosufficienza (Majorino, 2020; Razetti, 2020).

Altre persone potenzialmente a rischio sono i richiedenti asilo ospitati presso centri di accoglienza sovraffollati. Ad aumentare la loro esposizione a fattori di rischio sanitario hanno in particolar modo inciso le modifiche introdotte dal del D.L.113/18, convertito in L. 132/18, che hanno modificato profondamente il sistema di accoglienza, smantellando l'accoglienza diffusa a favore dell'accoglienza collettiva in centri di grandi dimensioni. Per quanto riguarda i grandi centri di accoglienza, i richiedenti asilo che hanno la possibilità di lavorare all'esterno del centro sono potenziali vettori del virus che, se portato in ambienti in cui il distanziamento sociale è impossibile, rischia di avere effetti gravissimi. Si noti che l'eventualità del contagio non è remota: sono stati, infatti, segnalati alcuni casi di contagio all'interno di centri di accoglienza<sup>17</sup> e misure straordinarie sono state previste per il loro contenimento dal Ministero dell'Interno.<sup>18</sup> Anche oggi, in un momento in cui gli arrivi sono stati drasticamente ridotti per via degli accordi controversi con la Libia, <sup>19</sup> non esiste in Italia un sistema di accoglienza che sia in grado di gestire nuove emergenze, imparando dalle esperienze passate (e in particolare dagli anni della cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015-2017) (Giannetto, 2020; Beires, 2020).

Esistono poi alcune categorie di soggetti, spesso dimenticate, come ad esempio i migranti fuori accoglienza e i migranti irregolari, le persone senza fissa dimora e i Popoli romanì, che vivono spesso ammassati in insediamenti informali. Quindi, in

<sup>17</sup> Avvenire, 2 aprile 2020: "Il Viminale: i migranti restino nei centri anche senza titolo".

<sup>18</sup> Ministero dell'Interno, circolare 1 aprile 2020: "Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza. Ulteriori indicazioni".

**<sup>19</sup>** UNHCR, settembre 2018: "Posizione UNHCR sui rimpatri in Libia, Aggiornamento II".

luoghi in cui è particolarmente complicato rispettare misure igieniche e di distanziamento sociale e dove spesso mancano strumenti di protezione. Si tratta di persone che non trovano normalmente risposta nel nostro sistema sanitario pubblico e tendono a rivolgersi al pronto soccorso quando presentano problemi di natura sanitaria (Intervista#12). Sono gruppi particolarmente esposti al rischio di problemi di salute in generale che, a causa delle precarie condizioni abitative, il basso tasso di scolarità e di occupazione e le difficoltà di accesso ai servizi sanitari, in caso di contagio sarebbero difficilmente soggetti a monitoraggio dei primi sintomi da Covid-19, esponendo quindi se stessi e la collettività ai rischi correlati. Nel caso delle persone senza fissa dimora, la letteratura scientifica sottolinea da tempo come la vita in strada e nei servizi di bassa soglia rappresentino un fattore di rischio per la salute e l'incolumità fisica, rischio che in caso di epidemie e pandemie inevitabilmente esporrebbe queste persone alle conseguenze più gravi (Stefani, 2020).

Vista l'eccezionalità della situazione generata dalla pandemia, appare pertanto inspiegabile sia la chiusura di strutture e campi temporanei per persone senza fissa dimora decretata da alcune amministrazioni<sup>20</sup>, sia la mancata predisposizione di soluzioni abitative idonee. Questo non solo a tutela dei diritti delle persone interessate, ma anche della salute pubblica e nell'ottica del contenimento dei rischi sociali connessi alla chiusura temporanea di molti servizi. La presenza di persone senza fissa dimora, prive di qualsiasi riferimento e costrette a vagare come fantasmi in città disabitate ha infatti aumentato la tensione sociale in maniera significativa in alcuni territori (Intervista#26).

In un'ottica di salvaguardia dell'igiene pubblica non si comprende la mancanza di strategie di prevenzione della diffusione del contagio mirate ad incentivare l'accesso delle persone senza fissa dimora e di altre categorie socialmente escluse ai servizi sanitari e sociosanitari pubblici, in aggiunta agli ambulatori promossi in molte città da istituzioni religiose e associazioni di volontariato grazie alla collaborazione gratuita di centinaia di medici. Questi ambulatori sono spesso gli unici presidi medici di riferimento; tra questi, si ricordano i presidi gestiti da Emergency e da Medici Senza Frontiere, che svolgono una fondamentale funzione epidemiologica a favore di utenti sconosciuti alle anagrafi sanitarie, come le sex worker²¹ e i braccianti irregolari (Intervista#13).²²

### 3.2.5. Ricongiungere la dimensione sociale con quella sanitaria

Impoverendo il sistema di medicina territoriale, il paradigma dell'ospedalizzazione ha portato alla desertificazione dell'elemento sociale, relazionale e umano della sanità (Esposito 2020). Quindi, sebbene a livello normativo l'importanza di curare la persona nella sua globalità sia sancita da numerose normative nazionali (L. 328/2000, L. 833/78) e regionali e ci siano numerose esperienze positive di riorganizzazione territoriale dei servizi sociosanitari in questa direzione, sociale e sanitario continuano a rispondere a due filiere distinte (Aburrà 2016). In mancanza di una medicina che risponda alle esigenze di tutta la comunità, la strategia prevalente è quella di voler guarire e sanare a tutti i costi l'organo malato senza considerare le aspettative della persona malata, tendendo di conseguenza a cronicizzare il paziente (Intervista#9). La pan-

BOX 1 – NAGA è un'associazione di volontariato nata a Milano nel 1987 che fornisce tramite 400 volontari assistenza sanitaria, legale e sociale gratuita a cittadini stranieri irregolari e non, a rom, sinti, richiedenti asilo, rifugiati e vittime di tortura, oltre a portare avanti attività di formazione, documentazione e lobby sulle istituzioni. In ambito sociosanitario, offre servizi di medicina di base e specialistica, consulenze psicologiche, psichiatriche e di orientamento ai servizi. Inoltre effettua un costante monitoraggio dell'applicazione del diritto alla salute e denuncia ogni violazione. Le attività sanitarie si svolgono sia nella sede dell'Associazione che sul territorio. L'associazione NAGA collabora strettamente con il SIMM (Società Italiana di Medicina delle Migrazioni)<sup>23</sup>.

demia conferma, quindi, l'urgenza di rovesciare il paradigma sanitario al fine di tornare a una dimensione sociale della medicina e a una dimensione territoriale

- 20 Con riferimento alla città di Torino: Quotidiano Piemontese, 4 maggio 2020: "Chiusura del sito umanitario straordinario di Piazza d'Armi a Torino: confronto in consiglio comunale" – Torino Oggi, 4 maggio 2020: "Chiude il presidio di Piazza d'Armi, clochard in sit-in davanti al Comune di Torino: 'Non sappiamo dove andare'".
- 21 Per conoscere le attività dei presidi mobili di Emergency si veda: https://www.emergency.it/ cosa-facciamo/risposta-covid/?
- 22 Con riferimento alle attività per i braccianti agricoli in Calabria è stato recentemente lanciato un bando per attivare presidi sanitari su fondi del progetto SU.PRE.ME. http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/
- Pagine/Regione-Calabria-presidi-sanitari-mobili-negli-insediamenti-informali0401-588. aspx
- 23 https://www.simmweb.it/coordinamentonazionale/le-esperienze

della sanità che sappiano armonizzare le competenze dei diversi professionisti coinvolti: medici, infermieri, assistenti sociali, operatori socio assistenziali (OSS). Sebbene spesso isolati, gli esempi positivi di welfare di comunità che hanno saputo integrare la componente sanitaria e sociale non mancano.

#### 3.2.6. Utilizzare le nuove tecnologie

Un aspetto che la crisi sanitaria e sociale, determinata dall'emergenza Covid-19 ha fatto emergere è il gravissimo ritardo nel processo di digitalizzazione. La pandemia ha evidenziato l'arretratezza tecnologica del sistema sanitario a causa di sistemi informatici desueti e frammentati, che non sono stati capaci di garantire una comunicazione efficace, sia interna al territorio che fra territorio e ospedale (Campagna 'Primary Health Care: Now or Never', 2020). Allo stesso tempo, la pandemia ci ha confermato che la digitalizzazione non è una sfida così irraggiungibile, se si considera la quantità di persone anziane sempre più digitali (Intervista#11). Ma affinché la digitalizzazione non diventi un elemento di disuguaglianza e possa essere messa a disposizione di tutti, in particolare di chi ne ha più bisogno, va certamente accompagnata da un investimento (Intervista#12) per rendere le tecnologie accessibili e diffuse.

Il sistema sanitario nazionale ha sofferto per anni dell'assenza di dati e informazioni centrate sul paziente, per ovviare alla quale è nato il percorso di costruzione del cosiddetto Nuovo Sistema Informativo Sanitario, alimentato da flussi informativi su base individuale relativi alle prestazioni erogate dal Ssn. A detta di un intervistato si tratta di uno dei patrimoni informativi tra i più completi e strutturati al mondo, in quanto abiliterebbe i soggetti istituzionali che possono disporre di tali dati, e in particolare il Ministero della Salute, alla raccolta e analisi di dati per supportare la programmazione e pianificazione sanitaria (Intervista#7).

Ciò detto, il percorso di digitalizzazione della sanità in Italia è ancora all'inizio per due ragioni. In primo luogo, il Fascicolo Sanitario Elettronico, che dovrebbe essere la base di condivisione delle informazioni del paziente tra gli operatori, non è stato ancora implementato appieno (Intervista#13). In particolare, l'informatizzazione realizzata riflette, a detta di un intervistato, l'autoreferenzialità delle categorie professionali coinvolte, con una pletora di piattaforme che non dialogano fra loro, rendendo molto complesso consolidare anche solo una base dati comune (Intervista#5).

Anche sul fronte della telemedicina la strada è in salita, nonostante sia un tema con grandi potenzialità di sviluppo, presente sul tavolo del sistema sanitario da oltre 30 anni. Se durante la pandemia fosse stato possibile monitorare i parametri da remoto, sarebbero state fatte molte più diagnosi Covid-19 tempestive, limitando al tempo stesso l'afflusso di persone potenzialmente infette agli ospedali. Invece, anche nei territori considerati tra i più avanzati dal punto di vista economico e tecnologico, si è cominciato a parlare di telemedicina soltanto dopo oltre un mese dallo scoppio della crisi (Maino, 2020a). La telemedicina permetterebbe inoltre di portare a casa dei pazienti una serie di competenze che sono oggi accentrate negli ospedali. E il monitoraggio di molte patologie da remoto permetterebbe di raggiungere in misura maggiore o migliore chi si trova in difficoltà (Dente, 2020).

L'attuale crisi potrebbe essere l'occasione per accelerare lo sviluppo di forme di tele-assistenza rivolte ai più anziani, per assisterli nel prosieguo dell'emergenza

BOX 2 - Prima la Comunità è un'associazione, evoluzione naturale del Manifesto sulla salute promosso dalla Fondazione Santa Clelia Barbieri e dalla Casa della carità di Milano a cui aderiscono numerose persone impegnate nell'ambito delle politiche sociali e della sanità pubblica di tutta l'Italia. Partendo dalla necessità di superare attraverso un'azione politica, ecologica, pedagogica e di solidarietà umana, l'approccio assistenziale e riparativo tipico del nostro sistema sanitario, l'associazione propone un ripensamento profondo dell'idea di salute/benessere e della riorganizzazione dell'avere e dare cura. Prima la Comunità promuove una nuova visione di comunità che sappia valorizzare tutte le risorse umane, economiche, sociali, strutturali presenti sul territorio. A questo proposito, dà visibilità e voce ad alcune pratiche particolarmente rilevanti tra cui le progettualità comunitarie che hanno realizzato i così detti "budget integrati di welfare di comunità" come risultato di alleanze plurali e consapevoli, l'esperienza delle "Case della salute" e altre forme strutturate di cure primarie integrate (Prima la Comunità, 2019). Interessante è un lavoro di ricerca/laboratorio di formazione, finalizzato a mettere insieme le diverse componenti sociali nei contesti locali denominato "Community Building" e condotto congiuntamente con l'Università Bocconi e la Scuola Superiore S. Anna di Pisa insieme a Fiaso e Federsanità-Anci che coinvolge 29 realtà locali (Aziende sanitarie, Enti locali, associazioni e cooperative sociali)24.

**24** Per conoscere le attività dell'associazione: http://www.casadellacarita.org/prima-lacomunita.

e potrebbe, inoltre, permettere di strutturare modelli di assistenza a distanza in grado di migliorare l'accesso alle cure (Valassina, 2020). La pandemia ha accelerato la diffusione di modalità di "cura virtuale" che sono state apprezzate da curanti e pazienti, perché efficaci e a costi contenuti (intervista#1). Il ritorno alla normalità, che richiederà un lungo percorso di transizione, ci offre l'opportunità di riflettere criticamente sul modus operandi della medicina.

I possibili scenari di sviluppo sono tre: i) il recupero del contatto diretto con il paziente nei luoghi e tempi consueti, una volta passata l'emergenza; ii) la sostituzione dell'ambulatorio come luogo simbolo del tradizionale modo di cura con il web (tele-visita, tele-monitoraggio, tele-assistenza, tele-riabilitazione), relegando il primo a reperto dei musei di storia della medicina; iii) l'integrazione tra prossimità fisica quando necessario e modalità di cura virtuale (Intervista#1). La maggioranza degli intervistati propende per il terzo scenario ritenendo che, per quanto presenti enormi potenzialità, la telemedicina non possa prescindere dall'empatia nella relazione medico-paziente ed operatore-paziente.

Deve quindi essere intesa come integrativa e funzionale sia allo snellimento di alcuni percorsi diagnostici nell'interesse del paziente, sia alla riduzione delle liste di attesa delle visite ambulatoriali (Intervista#27). La relazione personale deve rimanere, quindi, un fondamentale strumento "terapeutico" di una sanità che non solo "cura" ma che si "prende cura" (Intervista#18) e incoraggia le persone a "curarsi" (Intervista#28). A questo riguardo, un solo intervistato prevede il tramonto dell'esame obiettivo ed evidenzia come il contatto fisico con il paziente possa essere nella maggior parte dei casi sostituito completamente dalla visita a distanza che, nelle circostanze attuali, oltre a rivelarsi più pratica, annulla anche i rischi di contagio (Intervista#11).

In conclusione, per avere successo l'innovazione tecnologica deve essere accompagnata anche da innovazioni organizzative, essendosi dimostrato – come ricorda un intervistato - fallimentare innestare nuove tecnologie su vecchi modelli. Di qui, emerge la necessità di ideare strumenti tecnologici su misura in funzione delle professionalità degli operatori (Intervista#5).

# 4. Attraverso quali istituzioni è possibile sostenere un'attiva partecipazione dei cittadini nella gestione della salute pubblica?

La promozione di un'efficace strategia di prevenzione, assistenza territoriale, integrazione sociosanitaria e utilizzo virtuoso delle tecnologie, presuppone un ripensamento della *governance* del sistema, dei modelli organizzativi e delle relazioni tra gli attori coinvolti soprattutto a livello territoriale. Non saranno discussi in questa sede i problemi di coordinamento Stato-Regioni, all'origine di numerosi conflitti politici e problemi operativi negli ultimi mesi (Bordignon e Turati 2020). Tuttavia, a detta della maggioranza degli intervistati, è fondamentale che lo Stato recuperi il ruolo di regia del sistema sanitario definendone, innanzitutto, il disegno strategico complessivo in termini di ruoli e regole attraverso un processo condiviso ma vincolante per le Regioni, le quali dovrebbero però mantenere la responsabilità della declinazione contestuale degli indirizzi nazionali. Ed è parimenti importante che siano raccordati i temi dell'ambiente e della sanità, garantiti canali di finanziamento autonomi e adeguati alle agenzie per l'ambiente e riaccorpate le competenze che afferiscono alla prevenzione primaria (Intervista#24).

La pandemia ci suggerisce anche che, nel rispetto delle linee guida strategiche che dovrebbero essere definite a livello centrale, in un'ottica di sussidiarietà, l'organizzazione del sistema sanitario dovrebbe essere avvicinata al territorio, dotato di strumenti adeguati. La recente assunzione di ruolo di molti sindaci rimette al centro del dibattito la dimensione locale della gestione della salute e ci porta a riflettere sul ruolo dei sindaci così come sancito dall'art 32 della L. 833/1978 e dell'art. 117 del D.lgs. 112/1998, in quanto titolati a vigilare sulla salute pubblica dei cittadini e del territorio e giuridicamente responsabili dell'emanazione di "ordinanze contin-

gibili ed urgenti" con efficacia estesa al territorio comunale in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica, come quelle indotte da malattie infettive che potrebbero esporre la cittadinanza a rischi e pericoli per la salute (Intervista#15).

Di qui, l'importanza di focalizzarsi sugli attori locali che si adoperano per tutelare la salute tra cui le organizzazioni di Terzo settore. Analizzeremo quindi i diversi ruoli, limiti, principali dinamiche evolutive e condizioni di contesto necessarie a valorizzare al meglio il contributo della società civile organizzata in risposta alla pluralità di bisogni di natura sociosanitaria sempre più complessi, che i territori esprimono.

#### 4.1. L'arcipelago del Terzo settore

È indubbio che in questi mesi in cui il sistema sanitario si è trovato sull'orlo del collasso e il sistema economico si sta confrontando con una crisi senza precedenti, il Terzo settore nelle sue varie forme – dal volontariato alla componente più imprenditoriale – abbia svolto un ruolo fondamentale. Il Terzo settore ha da una parte continuato a garantire i propri servizi contro ogni ostacolo, dalla mancanza di DPI, alla presenza di indicazioni contrastanti da parte delle autorità pubbliche (Intervista#12); dall'altra, un numero significativo di organizzazioni è stata in grado di modificare in poche settimane la propria offerta di servizi e si è impegnata per assicurare servizi essenziali ai cittadini e alle comunità in cui operano, ponendo particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione (Bernardoni, 2020a)<sup>25</sup>.

Nell'analizzare le peculiarità e le linee evolutive del Terzo settore, molti intervistati si sono soffermati sulla capacità di queste organizzazioni di leggere e intercettare i bisogni a fronte di un'inappropriatezza strutturale delle unità sanitarie locali (Intervista#10). E questa capacità appare tanto più spiccata quanto più il Terzo settore è radicato sul territorio e incline a collaborare con altri attori secondo logiche di coprogettazione.

Richiamando i valori della solidarietà, mutualità e partecipazione, gli intervistati concordano che le organizzazioni di Terzo settore potrebbero contribuire a rispondere a un più ampio insieme di bisogni sanitari e sociosanitari la cui mancata soddisfazione è all'origine di numerose criticità. Molti ritengono che la capacità del Terzo settore di stimolare un'evoluzione del sistema grazie alla contaminazione di pensieri che esso innesca, non sia adeguatamente valorizzata e andrebbe potenziata soprattutto nello sviluppo della medicina territoriale in una logica di continuità con la medicina ospedaliera.

La scarsa valorizzazione del Terzo settore, confermata a detta di un intervistato dagli ostacoli frapposti nell'applicazione delle parti più qualificanti del Codice del Terzo Settore in vigore da ormai tre anni (Intervista#25), è ricondotta da alcuni al dibattito spesso fuorviante che, contrapponendo in modo generico pubblico e privato, tende a ignorare le specificità che connotano le organizzazioni di Terzo settore. Di qui la necessità di distinguere innanzi tutto tra i valori e la mission di un'organizzazione di Terzo settore che opera in ambito sociosanitario e una clinica privata accreditata. Mentre un'organizzazione di Terzo settore nasce per rispondere ai bisogni delle persone e della comunità e mira a migliorarne il benessere, il fine ultimo di una clinica privata rimane quello di generare profitti e distribuirli ai propri proprietari. Il suo guadagno è, infatti, nella cura del malato - sebbene attraverso l'erogazione di prestazioni di alta qualità - non nella prevenzione (Nalbone, 2020).

Ad alimentare molti pregiudizi nei confronti del Terzo settore è certamente il ruolo subalterno che una parte di organizzazioni ha assunto a seguito dei processi di

25 Tra le tante organizzazioni di volontariato che hanno continuato a operare durante la pandemia vi è Auser, che ha messo in campo ben settemila volontari, molti dei quali giovani, per un impegno di oltre 1.402.755 ore di

volontariato. Essendo costretta a sospendere le attività di socializzazione, l'associazione ha garantito l'offerta di una serie di servizi, tra cui compagnia e ascolto telefonico, trasposto protetto ai malati oncologici che necessitavano cure urgenti e cicli di terapie e ai dializzati, interventi a domicilio per la consegna di spesa, medicinali e in molti casi anche pasti (Redattore Sociale, 2020).

esternalizzazione dei servizi sociosanitari e che ha portato un numero crescente di organizzazioni a gestire prestazioni sanitarie per conto della sanità pubblica. A questo riguardo, soffermandosi sulle diverse direzioni di sviluppo del Terzo settore, alcuni intervistati rimarcano come esso sia stato in molti casi utilizzato – e si sia prestato – esclusivamente per "aziendalizzare l'offerta sanitaria" diventando così a tutti gli effetti un "player del mercato sanitario" che ha permesso alle pubbliche amministrazioni di contenere i costi in maniera significativa grazie alla fornitura di forza lavoro, in particolare personale infermieristico, a basso costo.

Sotto accusa sono messe in primo luogo le gare al massimo ribasso che, favorendo il Terzo settore meno ancorato al territorio, hanno generato fenomeni distorsivi, contribuendo a degradare la qualità dei servizi sanitari e sociosanitari e del lavoro.

Come ricordato da Bernardoni e Picciotti (2019) e da Fazzi e Longhi (2009), la prevalenza delle logiche competitive su quelle collaborative si afferma dalla metà degli anni '90 in poi, dopo decenni in cui la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e cooperative sociali aveva favorito l'innovazione di una parte importante dei servizi di welfare. In quegli anni si diffonde l'utilizzo delle gare di appalto quale strumento regolatore del mercato, aumenta la pressione da parte delle amministrazioni pubbliche sul lato dei costi e, in modo più generale, si realizzano politiche volte a favorire la concorrenza tra i soggetti erogatori dei servizi socioassistenziali. Complice una giustizia amministrativa che ha sempre avuto un occhio benevolo nei confronti delle logiche competitive, la logica concorrenziale subisce una forte accelerazione dopo il 2010.

La co-progettazione, prevista dalla Legge 328/2000 e poi rilanciata dal Codice del Terzo settore, seppure, assai più frequente di un tempo è ancora sottoutilizzata e la pratica della collaborazione tra attori pubblici e cooperative sociali è sostituita, in definitiva, dalla concorrenza tra i diversi soggetti privati erogatori (Bernardoni, Picciotti, 2019).

Nella realtà è doveroso ricordare che il Terzo settore non si limita a operare per conto delle pubbliche amministrazioni, ma si articola in una pluralità d'iniziative che, sebbene presentino caratteristiche, bisogni e trend evolutivi molto diversi, svolgono spesso in silenzio un ruolo di grande rilevanza sociale a tutela della salute. È questo sia il caso del mondo del volontariato che della componente più imprenditoriale del Terzo settore, che spesso origina da iniziative volontarie. Sebbene il ruolo delle organizzazioni di volontariato sia riconosciuto all'unanimità come fondamentale soprattutto negli ambiti che richiedono elevate capacità relazionali, come l'accompagnamento a visite mediche, il ritiro dei farmaci, il supporto in ospedale, alcuni intervistati mettono in dubbio la tenuta del volontariato per l'erogazione di servizi che presuppongono invece una continuità dell'offerta e l'impiego di professionalità tecniche. Di qui la necessità -secondo alcuni - di strutturare in questi casi il servizio attraverso modelli organizzativi idonei che vedono in primis implicata l'impresa sociale (Interviste#10 e #20).

**4.2.** Gli ambiti di sviluppo del Terzo settore

Gli ambiti di natura sociosanitaria in cui gli intervistati ravvisano potenzialità di sviluppo per il Terzo settore, sia quello di natura imprenditoriale sia la componente che si avvale principalmente di volontari, sono molteplici. Riguardano tutti quei settori dove il pubblico fatica ad intervenire e il settore for profit non ha interesse ad investire, perché scarsamente remunerativi. Questi spaziano dalle attività di promozione della salute, come l'educazione sanitaria, l'informazione e la formazione al fine di favorire la prevenzione delle malattie, le attività di advocacy per pretendere una maggiore accountability, le attività di auto-aiuto per gruppi fragili, la co-produzione e co-gestione di servizi locali.

rienza di welfare innovativo nata nel 2019 in risposta a due esigenze differenti: da un lato la nuova normativa regionale sull'integrazione sociosanitaria (Legge Regionale 2015/23), che imponeva la separazione tra la forma programmatoria e quella gestionale, e la necessità di rafforzare un meccanismo di partnership tra pubblico e privato, che era ormai operativo da dodici anni. Nasce non a caso nel lecchese, un territorio che vanta una storia ultradecennale di co-progettazione nella gestione di servizi socioassistenziali e socioeducativi anche attraverso lo strumento dei piani territoriali. Girasole si costituisce grazie alla collaborazione tra diversi attori facendo assegnamento su una rete che si estende a tutto il tessuto del territorio (i soci ricomprendono: l'associazione dei comuni, l'associazione di volontariato Anteas, Auser e sette cooperative sociali). Si tratta di un esempio interessante di co-programmazione, che mostra come il Terzo settore possa diventare un attore chiave nel disegno delle politiche, grazie alla sua profonda conoscenza del quadro dei bisogni. Questo, operando accanto all'ente pubblico, in capo al quale permane la responsabilità (Cibinel, 2020).

BOX 3 - L'impresa sociale consorzio Girasole è un'espe-

Tra i servizi che potrebbero essere offerti da organizzazioni del Terzo settore con una maggiore connotazione imprenditoriale, rientrano i programmi di screening e gli interventi di natura sociosanitaria che presuppongono la costruzione di reti di supporto attorno al paziente e alla famiglia. Un ambito dove il Terzo settore svolge un ruolo prezioso che potrebbe essere ulteriormente potenziato è quello delle cure palliative, una medicina semplice e fino a pochi anni fa fortemente trascurata (Intervista#22).

Un'area dove il Terzo settore ricoprirà verosimilmente un ruolo crescente nei prossimi anni è la gestione delle cronicità e degli anziani soli. In particolar modo, s'intravedono spazi di sviluppo nell'ambito delle cure domiciliari ad anziani fragili e persone con disabilità accompagnate a forme dell'abitare sociale congruenti (Intervista#17). Un'area aggiuntiva d'intervento, recentemente riscoperta, è quella della collettivizzazione dei rischi connessi alla salute, garantita dai sistemi mutualistici, che non si sostituiscono ma si affiancano all'assistenza pubblica, dando risposte più mirate ai propri soci a fronte di un costo contenuto (Intervista#12). Si tratta di un'interessante integrazione del servizio sanitario pubblico che, in un'ottica di welfare sociale (a differenza del business delle assicurazioni), presenta potenzialità di sviluppo anche alla luce della recente Riforma del Terzo Settore (Vella 2019).

## **4.3.** La costruzione di reti e alleanze a livello territoriale

Un aspetto che contraddistingue molte organizzazioni di Terzo settore è la loro inclinazione a coinvolgere una pluralità di attori e portatori d'interesse, creando spazi di discussione che favoriscono la condivisione e la co-decisione su temi di particolare rilevanza pubblica. La propensione del Terzo settore a innescare processi partecipativi, che ha portato alla costruzione di modelli organizzativi fortemente inclusivi, ben descritti dalla letteratura (Sacchetti, 2019; Borzaga et al., 2016, Pestoff, 2015; Sacchetti, 2015), potrebbe essere a detta di molti intervistati maggiormente valorizzata sia per coagulare professionalità diverse e disegnare percorsi di cura integrati (Intervista#22), sia per costruire alleanze a livello territoriale nell'ottica del potenziamento di una medicina di prossimità in continuità con altri interventi di natura sociale.

Se fosse portata a sistema, la creazione di équipe multidisciplinari, che coinvolgano, attraverso la creazione di cooperative sociali, medici di base, specialisti, infermieri di comunità, assistenti sanitari e educatori, potrebbe garantire la presa in carico modulata rispetto alla scala del bisogno di assistenza. Questo permetterebbe di migliorare l'accesso alle cure, contenere l'intasamento del sistema e ridurre il carico sociale ed economico per la cura dei pazienti.

Rileva a questo riguardo un modello d'intervento che andrebbe maggiormente valorizzato, perché propone un nuovo modo di costruire le relazioni tra pubblico e privato in tema di politiche sociosanitarie: il budget di salute (Mosca, 2018).

BOX 4 – L'Associazione Calabrese di Epatologia (ACE) nasce nel 2001 su iniziativa di un gruppo di ricercatori impegnati nello studio delle determinanti di alcune patologie, che hanno scelto di non fermarsi alla denuncia delle violazioni del diritto alla salute, ma si sono rimboccati le maniche per prendersi cura delle persone meno abbienti di Pellaro, un quartiere periferico di Reggio Calabria. ACE non è semplicemente un ambulatorio gratuito. Con gli anni è diventato un poliambulatorio d'eccellenza in cui ogni aspetto della relazione con il paziente che ha bisogno di cura è ben disegnato. Contribuisce a questo anche il luogo dell'ambulatorio, esteticamente gradevole e in grado di trasmettere un senso di accoglienza e cura, che mette i pazienti a proprio agio. Si rivolge a tutta la popolazione, finanziandosi prevalentemente attraverso micro-donazioni degli stessi pazienti. Promuove una medicina integrale che condanna la ricerca affannosa verso nuove tecnologie di cui può beneficiare solo una piccola percentuale della popolazione e propone di tornare a promuovere una medicina sociale in cui il medico assolva il ruolo di un tempo. Un modello, quindi, che non si limita a garantire gratuitamente diritti e servizi altrimenti negati, ma che ha l'ambizione di promuovere un nuovo paradigma sanitario incentrato sulla prevenzione e salvaguardia della salute. Oltre a offrire servizi sanitari e occuparsi di ricerca in ambito epidemiologico, sostiene percorsi educativi e progetti di rigenerazione del territorio finalizzati a promuovere uno stile di vita sano e valorizzare il patrimonio urbano, storico e paesaggistico (progetto Parco Diffuso con l'Università di Reggio Calabria)<sup>26</sup> (Caserta, 2020).

BOX 5 – L'Acero di Daphne è un'associazione di Verona, nata per rendere viva la memoria di Laura, una giovane donna deceduta all'età di ventisei anni dopo una lunga malattia. L'associazione promuove la diffusione della cultura e della pratica delle cure palliative affinché esse diventino più facilmente disponibili e accessibili a quanti, giovani e meno giovani, ne possono trarre beneficio. Partendo dalla promozione della partecipazione a percorsi formativi sulle cure palliative, finanziata dall'associazione a personale medico e paramedico, le attività realizzate sono aumentate e si sono diversificate significativamente nel corso degli anni per rispondere a sempre nuovi bisogni. I servizi offerti spaziano ora dalla consulenza medica, counselling, supporto all'elaborazione del lutto, fisioterapia, musicoterapia, psicoterapia, sostegno psicologico e yoga integrale. L'associazione è anche operativa in ambito formativo. Ha attualmente all'attivo tre percorsi formativi: un corso in cure palliative; un corso sulla terapia della dignità e un Master in Primo Livello in Cure Palliative. I percorsi proposti sono destinati a medici, infermieri, psicologi, assistenti sociali e altre figure che operano in ospedale, a domicilio, in hospice o in RSA27.

**26** Per conoscere le attività dell'associazione ACE si veda: https://www.acemedicinasolidale. it/comunita-ace

Oltre a scardinare il concetto d'istituzionalizzazione, questo strumento si basa sulla definizione di un piano di cura individualizzato, avendo un unico budget di riferimento (Intervista#17). Il budget di salute consente in pratica di svincolarsi dal mercato delle prestazioni sanitarie ed entrare nel campo della progettazione sociale, attraverso la quale si può contribuire alla costruzione di progetti personalizzati di vita dei pazienti e non semplicemente al mantenimento del loro stato di salute (Intervista#16). Questo implica la definizione per ogni paziente di un progetto che sia capace di attivare le determinanti sociali ed ambientali della salute del territorio abitato. Il ruolo che il Terzo settore è chiamato a svolgere in un contesto di questo tipo è di co-gestione, e non semplicemente gestione di servizi. Quindi, sebbene la regia rimarrebbe una prerogativa della sanità pubblica, il Terzo settore potrebbe svolgere quel compito precipuo che nessun altro attore è in grado di mettere in campo: attivare i legami sociali e congiungerli per costruire una risposta territoriale e personale (Intervista#16).

BOX 6 – EBTNA-LAB è un'impresa sociale fondata nel 2018 dal gruppo MAGI che dal 2006 si occupa di ricerca e diagnosi delle malattie genetiche e rare e da MAGI EUREGIO, nato per studiare alcune malattie genetiche poco diagnosticate per carenza di laboratori sul territorio nazionale, tra le quali le distrofie retiniche e corneali, gli ictus giovanili e le malformazioni vascolari e linfatiche. EBTNA-LAB cerca di curare le malattie genetiche rare attraverso l'estrazione di molecole di origine naturale vegetale. Si tratta dell'unica o di una delle poche aziende nel settore farmaceutico presenti in Italia a essersi costituita come impresa sociale con l'obiettivo di reinvestire gli utili in ricerca scientifica e nella formazione di giovani ricercatori. Nei laboratori EBTNA-LAB si stanno sviluppando anche ricerche sul microbioma, volte a individuare microrganismi con funzione antinfiammatoria naturale per curare alcune malattie rare infiammatorie del cavo orale28.

#### 5. Riflessioni conclusive

Ricordandoci che la salute non è una questione prettamente individuale, ma riguarda tutta la comunità, quest'analisi preliminare ci ha permesso di individuare alcuni nodi di criticità che sono all'origine delle debolezze del nostro sistema sanitario. Di qui la necessità di adottare una visione olistica della società che raccordi il tema dell'ambiente con quello della sanità e di "passare da un'economia e una civiltà del breve a una del lungo termine" (Langer, 1990).

Come già sottolineato da altre riflessioni, le interviste confermano la necessità di ridiscutere le politiche sanitarie e avviare un forte rinnovamento e potenziamento dell'offerta assistenziale territoriale, che permetta sia di gestire situazioni di emergenza, sia di adeguare i servizi ai profondi mutamenti demografici e sociali verificatisi in Italia.

La crisi del sistema sanitario ha inoltre indicato a chiare lettere che efficienza non implica necessariamente efficacia. L'esperienza positiva di alcuni territori rurali contraddistinti da un'elevata percentuale di popolazione anziana, porta a ipotizzare la maggiore capacità di contenere la diffusione del virus delle comunità più resilienti (Intervista#16). E ciò porta a ritenere che, in quanto valore profondamente collettivo di cui tutti siamo responsabili (Bodini, 2020), la presa in carico della salute richieda innanzitutto un rafforzamento delle politiche territoriali in un'ottica di continuità con le strutture ospedaliere e con gli interventi di prevenzione di natura ambientale.

La mancanza di coordinamento ha impedito – specialmente in alcuni territori – di gestire l'emergenza in maniera efficace e ha messo in luce i rischi connessi all'applicazione di una logica concorrenziale, contraddistinta dal dilagare del privato for profit accreditato. A sua volta, inseguendo il mercato dell'efficienza delle prestazioni, la privatizzazione non si è rilevata un asset della promozione (Intervista#16).

**BOX 7** – **Budget di salute.** Grazie al budget di salute, avviene così che per ogni paziente psichiatrico preso in cura, ad esempio, in una Fattoria Sociale di Casal di Principe, si riduca il tasso di mafiosità subito per anni dalla popolazione, si attivino nuovi anticorpi contro la camorra, si inneschi un nuovo processo produttivo di agricoltura biologica che ristora lo scempio di tante terre inquinate da sistemi malavitosi ed omertosi. Ed accade così che sia proprio la presa in carico di una persona disabile ad emancipare un territorio. Non più dunque la delega che relega il disabile ad essere ostaggio di un sistema di cura, ma una presa in carico che rende il disabile protagonista della liberazione ed il riscatto di un territorio. È avvenuto in modo diverso ma analogo a Benevento, dove i budget di salute hanno attivato risposte nell'agricoltura e nella ristorazione e nei servizi alberghieri dando nuova vita a terre spopolate e colpite dal progressivo abbandono di giovani o in Sicilia, dove i pazienti psichiatrici in uscita dall'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotta hanno investito il loro budget di salute in collaborazione con la Fondazione di Comunità di Messina attivando percorsi di contrasto alla povertà educativa nei quartieri più difficili di Messina, attivando uno scambio tra impianti fotovoltaici assicurati dai budget di salute ed il risparmio dei costi energetici di famiglie in difficoltà che si sono impegnate ad inviare i propri figli a scuola anche oltre l'età dell'obbligo formativo (Intervista#16)29.

27 Per conoscere le attività dell'associazione Acero di Daphne si veda: http://lacerodidaphne. org/ **28** Per conoscere le attività di EBTNA-LAB si veda: http://www.magi-group.eu/it

29 Si veda anche (De Blasio et al., 2018).

Come sottolineato dai medici promotori della campagna 'Primary Health Care: Now or Never' l'emergenza Covid-19 conferma l'urgenza di abbandonare la tradizionale separazione dei percorsi assistenziali, per sviluppare una rete di cure basata su una concreta collaborazione interdisciplinare, interprofessionale e intersettoriale che sia guidata e coordinata e favorisca il dialogo tra i diversi settori e tra la filiera sociale e sanitaria. La pandemia può quindi essere l'occasione per riorganizzare il sistema e le relazioni tra i diversi attori e per ricostruire la comunità di pratica dei medici del territorio, facendo leva sulle potenziali risorse delle cure primarie (Campagna 'Primary Health Care: Now or Never', 2020).

Ragionare in termini organizzativi significa riflettere in primo luogo sulla cornice normativa e istituzionale entro la quale potrebbe essere possibile sviluppare nuove alleanze che coinvolgano il Terzo settore. A questo riguardo, le interviste confermano, da un lato, la limitata conoscenza della complessità del Terzo settore da parte di alcune persone coinvolte nella ricerca; dall'altro, sottolineano la scarsa collaborazione tra organizzazioni di Terzo settore ed enti pubblici.

Riguardo al primo aspetto, prevale la tendenza di numerosi intervistati a classificare le tipologie di organizzazioni che fanno parte del Terzo settore in maniera dicotomica, individuando da un lato il mondo del volontariato e dall'altro le organizzazioni che operano come succursali delle pubbliche amministrazioni e del privato accreditato. Nella realtà, il panorama è, come abbiamo visto, molto più articolato e ricomprende anche una fetta importante di organizzazioni di natura imprenditoriale, che hanno un grado elevato di autonomia e sono inclini ad ascoltare i bisogni della collettività e delle persone più fragili, spesso dimenticate dai servizi pubblici. Si tratta di organizzazioni che, grazie al loro forte ancoraggio territoriale, intercettano bisogni inevasi e sperimentano nuove strategie d'intervento, facendo assegnamento sulla capacità di dialogare con una pluralità di attori locali e valorizzare un ampio spettro di risorse ambientali e culturali inutilizzate.

La scarsa collaborazione tra organizzazioni del Terzo settore ed enti pubblici è declinata in maniera diversa a seconda del tipo di attività. Nel caso delle marginalità più gravi, a fronte di un'oggettiva difficoltà o talvolta disinteresse delle pubbliche amministrazioni a intervenire per motivi di consenso politico, le organizzazioni di Terzo settore sono diventate in molti territori gli unici presidi sociosanitari per le persone senza fissa dimora (Intervista#26). Operano in molti casi in totale autonomia senza interagire con l'ente pubblico, entrando spesso in conflitto con i poteri pubblici. Con riferimento invece alle grandi organizzazioni di Terzo settore, che in questa pandemia sono state chiamate a gestire strutture ospedaliere temporanee, la scarsa collaborazione è ricondotta all'incapacità delle istituzioni pubbliche di valorizzare le competenze del Terzo settore, nella fattispecie le conoscenze in materia di prevenzione e gestione di epidemie nei paesi in via di sviluppo (Intervista#13). Nel caso di prestazioni sociosanitarie e sanitarie rivolte alla cittadinanza o a categorie di utenti fragili, alcuni intervistati denunciano l'inadeguatezza del paradigma competitivo che, come abbiamo visto, si è affermato a partire degli anni Novanta.

BOX 8 – Il PreSST Valsassina si sviluppa dalla positiva esperienza della Medicina di Rete Valsassina e dalle sinergie tra ATS della Brianza, ASST Lecco, Federfarma, Auser Leucum Volontariato ONLUS e Gestione Associata – Ambito distrettuale di Bellano. Si tratta del primo presidio nato a seguito della Riforma Sanitaria della Regione Lombardia 23/2015, come sperimentazione volta a mettere insieme attività e prestazioni di carattere sanitario, sociosanitario e sociale, promuovendo un approccio olistico e mirato volto a migliorare il benessere delle persone, in particolare dei soggetti con fragilità clinica o funzionale, considerando la loro particolare condizione familiare. Oltre ai Medici di Medicina Generale, che si sono costituiti come gruppo di cura supportato dai medici specialisti, sono coinvolti alcuni soggetti di Terzo settore, tra cui Auser e garantisce la consegna di farmaci ai malati cronici in accordo con Federfarma e con i medici di base.

Si rimarca la necessità di "ridefinire le regole del gioco", sostituendo laddove possibile le gare con partnership autentiche tra Terzo settore ed enti pubblici entro una visione di pianificazione comunitaria. All'interno di questa cornice, anziché gestire prestazioni sanitarie per conto della sanità pubblica, il Terzo settore dovrebbe configurarsi come un attivatore di risposte sociali innovative, che facciano leva sulla prossimità alle persone e ai territori (Intervista#16). Particolarmente interessanti sono a questo riguardo alcune esperienze volte a supportare la continuità dell'assistenza e l'integrazione tra la dimensione sociale e sanitaria seguendo un

**30** Tra queste, vanno ricordati anche i Patti di Collaborazione nell'ambito dei regolamenti per la cura dei beni comuni.

paradigma di tipo collaborativo.30

Il ricorso a strumenti di tipo collaborativo è aumentato negli ultimi anni sia per gestire progetti sperimentali, sia per ripensare interi ambiti d'intervento anche grazie alla nuova cornice giuridica disciplinata dall'articolo 55 del Codice del Terzo, che ha per la prima volta introdotto il tema della co-programmazione nel nostro ordinamento (Marocchi, 2018; 2020). Nuove possibilità di ricorrere alla progettazione partecipata sono inoltre previste da una serie di provvedimenti governativi, adottati in risposta alla recente pandemia. Ed è dalla ricchezza delle esperienze di co-progettazione (solo marginalmente descritte in quest'articolo), che valorizzano la partecipazione attiva dei cittadini grazie alle architetture istituzionali messe a disposizione dal nostro ordinamento, che bisognerebbe a nostro avviso prendere ispirazione per ricostruire una sanità più aderente al territorio su più ampia scala (Bernardoni, 2020b).

A questo scopo, l'auspicio è che la pandemia sia l'occasione per avviare una nuova stagione di lotte sul campo per una sanità di prossimità attenta ai bisogni della comunità e delle persone più fragili, non diversa dalle battaglie che portarono alla Riforma Sanitaria 833/1978 e alla deistituzionalizzazione a livello manicomiale, territoriale e di comunità. Una lotta che metta in discussione – oggi come allora – la centralità dell'istituzione ospedaliera e veda protagonisti medici, infermieri, organizzazioni di Terzo settore, ricercatori, sindacati e

BOX 9 - Il Progetto Habitat Micro-aree nasce per rafforzare la coesione sociale in aree territoriali che ne sono tradizionalmente carenti o sprovviste. È stato promosso congiuntamente dall'Azienda sanitaria di Trieste (ASUITS), dai Comuni di Trieste e Muggia e dall'Azienda per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATER) in collaborazione con numerose organizzazioni di Terzo settore. Si tratta di un'interessante sperimentazione che ha da un lato offerto ai cittadini di fruire di beni comuni nei luoghi in cui vivono, dall'altro ha permesso di mettere a punto una cartografia dei bisogni sanitari, sia raccogliendo informazioni sul campo, sia esaminando dati statistici. Il progetto ha permesso di sviluppare un metodo di intervento che è al tempo stesso locale, plurale e globale (Jop, 2020). Le associazioni di volontariato, di promozione sociale, di cittadini coinvolte svolgono un duplice ruolo: da un lato offrono un supporto ai servizi nell'aiutare le persone fragili, dall'altro favoriscono la diffusione della cultura della solidarietà, della partecipazione e della cittadinanza attiva<sup>31</sup>.

**<sup>31</sup>** Per conoscere il Progetto Habitat Micro-aree si veda: http://habitatmicroaree.comune.trieste. it/il-progetto/

#### **Bibliografia**

Aburrà A. (2016), Il tormento dell'integrazione tra sociale e sanitario, Percorsi di Secondo Welfare, 16 novembre.

Agnoletto V. (2020), Diretta Facebook, Aggiornamento osservatorio coronavirus, 10 maggio 2020.

Angelici M. et al. (2020), Ospedali, dove e perché si è tagliato, lavoce.it, 24 marzo.

Animazione Sociale (2020), #RaccontailTuoservizio, campagna online.

Baldascino M., Mosca M. (2018), Oltre l'istituzionalizzazione: verso un nuovo modello di presa in carico della persona, Welfare Oggi, 6, 2018.

Baracca A., Garetti G.L. (2020), *Ambiente&Salute: un nesso spezzato dal nefasto referendum del 18 aprile 1993*, Pandemia e controriforme sanitarie, Medicina Democratica, 17 aprile.

Baracco G. (2020), Il Coronavirus e la sfida delle piattaforme territoriali: il caso di covid19alessandria.help, Percorsi di Secondo Welfare, 3 giugno.

Beires H. (2020), The Covid-19 Pandemic Suggests the Lessons Learned by European Asylum Policymakers after the 2015 Migration Crisis Are Fading, migrationpolicy.org.

Bernardoni A. (2020a), *Ricostruiamo il Paese! Proposte a costo zero per rafforzare le infrastrutture sociali*, Forum di Impresa Sociale, 19 aprile.

Bernardoni A. (2020b), *Un New Deal fondato su collaborazione e territorio*, Forum di Impresa Sociale, 18 maggio.

Bernardoni A, Picciotti A. (2019), "I big players del settore socio-assistenziale: trasformazioni in corso", *Impresa Sociale*, n. 13/2019.

Bianchi F. (2020), Covid-19: letalità, mortalità, guarigione... maneggiare con cura, scienzainrete.it, 25 febbraio.

Bilotta F. (2020), *Il virus è la malattia del pianeta stressato*, intervista al Gianni Tamino, Il Manifesto, 26 marzo.

Bodini C. (2020), *Medicina, territorio e salute: lezioni dall'epidemia*, intervista a Lorenzo Betti e Mauro Boarelli, Gli Asini, 6 aprile.

Bonaccorsi G., Lorini C. (2020), *Covid-19 e Health Literacy*, Salute Internazionale, 18 aprile.

Bordignon M., Turati G. (2020), *Davanti al virus stato e regioni hanno ruoli definiti*, lavoce.info, 28 febbraio.

Bordignon M., Turati G. (2020), *Non dove li troviamo, ma come li spendiamo*, Welforum.it, 5 maggio.

Borzaga C., Fazzi L., Galera G. (2016), "Social enterprise as a bottom-up dynamic. Part 1. The reaction of civil society to unmet social needs in Italy, Sweden and Japan", Revue Internationale de Sociologie, V. 26, n. 1.

Campagna 'Primary Health Care: Now or Never' (2020), *Per le Cure Primarie serve un cambio di rotta*, Quotidiano Sanità, Lettera al Direttore, 6 maggio.

Cartabellotta et al. (2019), Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale, Report Osservatorio GIMBE n. 7/2019.

Caserta L. (2020), "Integral medicine for wellness cities", Calabrian Association of Hepatology - Foundation of Medical Solidarity, Pellaro, Reggio Calabria, Italy, paper non pubblicato.

Cibinel E. (2020), Consorzio Girasole: un'esperienza di welfare innovativo nel lecchese, Percorsi di Secondo Welfare, 24 marzo.

Clerici A., Proserpio D.T. (2020), *Spiritualità e senso ai tempi del Coronavirus*, Vita.it, 16 marzo.

Comunità Sant'Egidio (2020), Senza anziani non c'è futuro. Appello per riumanizzare le nostre società. No a una sanità selettiva.

De Blasio N., Moretti A., Giorgione G.D. (2018), L'Italia che non ti aspetti. Manifesto per una rete dei piccoli comuni del Welcome, Città Nuova.

De Carli S. (2020), Nessuna fatalità: «abbiamo deciso che anziani e disabili potevano morire», Vita.it, 17 aprile.

De Ceukelaire W., Bodini C. (2020), "We Need Strong Public Health Care to Contain the Global Corona Pandemic", *International Journal of Health Services*, 50(3), pp. 276-277. DOI: 10.1177/0020731420916725

De Giorgio T., De Riccardis S. (2020), Coronavirus, Appello del Comitato vittime del Trivulzio: "Cerchiamo i parenti degli anziani ricoverati", La Repubblica.it, 26 aprile.

De Luca M. et al. (2017), Il profilo del datore di lavoro domestico in Italia. Dimensioni del fenomeno, trend demografici, impatto economico e sociale, Domina Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro Domestico e Fondazione Leone Moressa.

Dente B. (2020), Dopo il Coronavirus. Che fare del sistema sanitario? Ovvero le possibili conseguenze strutturali dell'epidemia, Welforum.it, 22 aprile.

Di Feo G et. al. (2020), La strage silenziosa delle Rsa / Parte prima, La Repubblica, 27 maggio 2020.

Esposito A. (2020), Portare il sociale nella medicina. La lezione di Basaglia e la sanità dopo la pandemia, MONITOR.

Faloppa F. (2020), *Sul nemico invisibile e altre "metafore di guerra"*, La cura delle parole, Treccani Magazine, 25 marzo.

Falzone C. (2020), L'emergenza in Lombardia per la frattura enorme tra ospedali e territorio, intervista a Luciano Gattinoni, Fanpage.it, 26 maggio.

Fassari L. (2020), Il lento declino del Ssn, quotidianosanita.it, 19 marzo.

Fazzi L., Longhi S. (2009), L'evoluzione dell'impresa sociale nel settore dei servizi sociali", in Borzaga C., Zandonai F. (a cura di), L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni, Primo Rapporto Iris Network, Donzelli, Roma.

Federazione Regionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Lombardia (2020), *Lettera dei medici lombardi a Gallera*, 5 aprile.

Ferrara E. (2020), Numeri, virus, sanità e democrazia, Gli Asini, 29 febbraio.

Gatti E. (2020), Modello Bismarck. Tutto ma proprio tutto quello che c'è da sapere sulla sanità tedesca (e perché per ora non è al collasso), Linkiesta.it, 1 aprile.

Gentile F. (2020), La pandemia e le donne, Blog Ladynomics, 23 marzo.

Giannetto L. (2020), L'accoglienza in Italia: evoluzione, funzionamento del sistema e attori coinvolti, Fondazione B.F. Kennedy Human Rights, non ancora pubblicato.

Giordano, P. (2020), Conversazione con Jared Diamond, Cooperare e poi cooperare. Così vinciamo, Corriere della Sera, 19 aprile 2020.

Grossi G et al. (2020), Il salto di specie dei virus e l'approccio One health, quotidianosanita.it, 19 aprile.

Gümpel U. (2020), Italiens Corona-Katastrophe hat Verantwortliche, NTV, 23 maggio.

lanes A., Borzaga C. (2026), L'economia della solidarietà, storie e prospettive della cooperazione sociale, Donzelli, Roma.

Innocenti et al. (2020), Chi traccerà i contagi?, Salute Internazionale, 22 aprile.

Jop S. (2020), Dobbiamo riprenderci la società della cura creata dal Sistema Sanitario Nazionale, cheFare, 28 aprile.

Landra S., Prandi F., Ravazzini M. (2019), La salute cerca casa. Manifesto per una comunità protagonista del proprio benessere, DeriveApprodi.

Langer A. (1990), La 'cura per la natura': da dove sorge e a cosa può portare. 9 tesi e alcuni appunti, 1 dicembre.

La Stampa (2020), Coronavirus, Corte dei Conti: privilegiati i grandi ospedali, il territorio indifeso, 30 maggio.

Maciocco G. (2020a), *Lettera aperta al Ministro della Salute*, Salute Internazionale, 27 aprile.

Maciocco G. (2020b), Potevamo evitare la catastrofe?, webinar 2 giugno.

Maino F. (2020a), Servono nuove competenze professionali in campo amministrativo e sanitario: l'Università è pronta, Percorsi di Secondo Welfare, 12 maggio.

Maino F. (2020b), I territori di fronte all'emergenza Coronavirus: le Unità Territoriali per l'Emergenza Sociale nella provincia di Bergamo, Percorsi di Secondo Welfare, 11 maggio.

Majorino P. (2020), Per ripensare i servizi per anziani occorre una cultura della ricostruzione, Vita.it, 1 maggio.

Marocchi G. (2018), Co-programmazione, co-progettazione e gli anticorpi della conservazione, Welforum.it, 31 agosto.

Marocchi G. (2020), *Perché la coprogettazione non è un 'falso amico'*, Forum Impresa Sociale, 20 maggio.

Mazzoni E. (2020), Rivedere l'impianto del Servizio sanitario nazionale imparando dal Covid-19, I-Com, Institute for Competitiveness, 17 aprile.

Mosca M. (2018), Sviluppo umano e budget di salute, Franco Angeli, Milano.

Nacoti M. et al. (2020), At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation, in NEJM, Catalyst Innovations in Care Delivery, 21 marzo.

Nalbone D. (2020), Niente tamponi e morti che spuntano dal nulla, Agnoletto: 'Commissariare la Lombardia per salvare il salvabile', MicroMega, 11 maggio.

Paci E. (2020), Lezioni di una pandemia: note per la ripartenza e il cambiamento, Scienzainrete.it, 31 maggio.

Paknazar B. (2020), Coronavirus: quando la fiducia diventa lo scopo. I risultati di uno studio del Cnr, Il Bo Live, Università di Padova, 26 marzo.

Perazzoli J. (2020), Al posto della paura. Percorsi di storia dei modelli sanitari, tra passato e futuro, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Percorsi di Secondo Welfare (2020), Al Banco Farmaceutico 541.000 medicinali per aiutare chi ha bisogno: i risultati della Giornata di Raccolta del Farmaco 2020, 14 febbraio.

Pestoff V. (2015), "Participatory Governance in Social Enterprise", International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 27(4).

Petronio M.G. (2020), *Inquinamento, crisi climatica e pandemia*, Salute Internazionale, 15 maggio.

Pisano G.P., Sadun R., Zanini M. (2020), "Lessons from Italy's Response to Coronavirus", *Harvard Business Review*, 27 March.

Prima la Comunità (2019), *Documento Fondativo del Movimento*, non pubblicato, Milano 19 settembre 2019.

Quammen D. (2014), Spillover. L'evoluzione delle pandemie, Adelphi, Milano.

Redattore Sociale (2020), Emergenza coronavirus, da Auser oltre 1,4 milioni di ore di volontariato, 22 maggio.

Roman E. (2020), Pandemia e rimpatri: ripensare la detenzione amministrativa dei migranti durante e dopo il Codiv-19, fieri.it, 26 aprile.

Sacchetti S. (2015), "Inclusive and exclusive social preferences: A Deweyan framework to explain governance heterogeneity", *Journal of Business Ethics*, 126 (3), pp. 473-485.

Sacchetti S. (2019), "Dall'economia sociale all'economia socializzata'. La governance cooperativa come sistema di condivisione di lavoro e della 'ricchezza sociale'", *Impresa Sociale*, n. 14.2019, pp. 4-14.

SIAARTI (2020), Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per loro sospensione.

Stefani S. (2020), L'isolamento impossibile delle persone senza dimora, Percorsi di Secondo Welfare, 8 aprile.

Sullo P. (2020), Covid-19, non torniamo alla normalità. La normalità è il problema, Il Manifesto.it, 5 aprile. Traduzione di: Lara A.L. (2020), Causalidad de la pandemia, cualidad de la catástrofe, eldiario.es, 29 marzo.

Tamino G. (2020), Pandemie e condizioni del pianeta, Volere la Luna.it, 23 marzo.

Tidoli R. (2020), Il territorio abbandonato. Covid, politiche regionali e cure primarie, LombardiaSociale.it, 24 aprile.

Turini S. (2020), Coronavirus, i ritardi nell'estendere i tamponi sono costati vite e ricoveri, Corriere della Sera.it, 30 marzo.

Valassina A. (2020), *Il sasso della pandemia COVID-19 ha sollevato molte onde nello stagno della vita*, medicinaitalia.it, 31 maggio. Traduzione di: Kohli P., Virani S.S., *Surfing the Waves of the COVID-19 Pandemic As A Cardiovascular Clinician*, Circulation, 5th May.

Vecchietti M. (2018), *La salute è un diritto. Di tutti*, VIII Rapporto RBM – Censis sulla Sanità Pubblica, Privata e Intermediata, Censis.

Vella M. (2019), Effetti collaterali delle carenze della sanità pubblica in Italia, Vita.it, 3 luglio.

Winfield N. (2020), Perfect storm: Virus disaster in Italy's Lombardy region is a lesson for the world, Los Angeles Times, 26 April.

Zicchittella R. (2020), È la pandemia più annunciata della storia, Intervista a Nicoletta Dentico, Famiglia Cristiana.it, 31 marzo.

Tutti i documenti citati in bibliografia sono disponibili online (ultimo accesso: 12 giugno 2020). Per i rispettivi link si rimanda alla versione web del presente saggio, consultabile alla pagina:

 ${\tt https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/verso-un-sistema-sanitario-dicomunita}$