Impresa Sociale

3
2021

A trent'anni dalla 381/1991, il ruolo, effettivo e potenziale, delle imprese sociali nel welfare e nella rigenerazione urbana. L'amministrazione condivisa, tra esempi di applicazione e possibili ambiguità. I numeri delle imprese sociali, che ci consentono di smentire luoghi comuni e di proporre nuove tesi di ricerca. Le imprese sociali e le loro scelte organizzative, in tema di integrazione imprenditoriale e di gestione delle risorse umane.

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 Bass i, *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 Ianes, *Fondazione Museo Storico del Trentino*
Luigi Martignetti, *Reves Network*
Massimo Novarino, *Forum Nazionale del Terzo Settore*
Francesca Paini, *Consorzio Eureka*
Silvia Pellizzari, *Università degli Studi di Trento*
Sara Petricciuolo, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*
Simone Poledrini, *Università degli Studi di Perugia*
Melania Verde, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*
Maura Viezzoli, *CISP*

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Silvia Rensi, *Impresa Sociale - Iris Network*

Illustrazione in copertina di Valentina Bigaran

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).

Numero 3/2021

Indice

EDITORIALE

3 Trent'anni di 381: una incompiuta di successo
Felice Scalvini

L'IMPRESA SOCIALE, UN PILASTRO PER LE POLITICHE

6 Introduzione

7 Il ruolo delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore nei processi di rigenerazione urbana
Andrea Bernardoni, Massimo Cossignani, Daniele Papi, Antonio Picciotti

18 La sostenibilità di una politica sociale income-based: gli effetti del reddito di cittadinanza sullo spazio di intermediazione del terzo settore
Armando Vittoria

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA E LE SUE PRATICHE

29 Introduzione

30 Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale
Luca Fazzi

39 Coprogettazione e contesti accoglienti
Nicola Grigion

QUANDO SI PARLA DI NUMERI

49 Introduzione

50 Le cooperative sociali prima e durante il Covid-19
Giuseppe Giulio Calabrese

61 Startup innovative a vocazione sociale
Alessandro Laspia, Davide Viglialoro, Giuliano Sansone, Paolo Landoni

76 La complessità del sistema sanitario e assistenziale in Italia
Eddi Fontanari

LE IMPRESE SOCIALI E LA LORO ORGANIZZAZIONE

84 Introduzione

85 Il contratto di rete tra cooperative sociali di inserimento lavorativo e imprese
Sara Depedri

91 Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo
Giuseppe Guerini, Emmanuele Massagli, Maria Sole Ferrieri Caputi, Michele Dalla Sega

RECENSIONE

102 Oltre la solidarietà. La Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze
Recensione a cura di: Federico Creatini

Trent'anni di 381: una incompiuta di successo

Felice Scalvini

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

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

A novembre la 381 compie trent'anni ed è momento di bilanci. Per quanto mi riguarda il periodo è più lungo, quasi quarant'anni, perché fu nella primavera del 1982 che curai la redazione del primo Disegno di Legge, poi presentato nell'estate a un seminario della Fondazione Zancan per un primo confronto e infine depositato in parlamento dall'on. Salvi nel settembre successivo (lo si trova pubblicato nel numero 6/1992 di Impresa Sociale). Parto da questa notazione personale perché il percorso che precedette l'approvazione della legge è, a mio parere, decisivo per comprendere ciò che si sviluppò in seguito e quindi per poter esprimere valutazioni equilibrate.

Infatti, la 381 risultò essere il frutto di un compromesso tra due visioni cooperative (e sociali), che si confrontarono per quasi dieci anni, prima di arrivare a trovare un punto d'equilibrio che il Parlamento fece proprio. Vigeva infatti a quei tempi una sorta di principio non scritto, ma effettivo, per cui qualsiasi provvedimento in materia di cooperazione doveva vedere il consenso delle due più grandi Centrali Cooperative, che avevano come principali riferimenti la Democrazia Cristiana (Confcooperative) al Governo, e il Partito Comunista (Legacoop) all'opposizione. Seppur su una serie di innovazioni normative di carattere generale vi fosse condivisione, sul fenomeno nascente della presenza cooperativa nell'ambito dell'intervento sociale i punti di vista su come si dovesse intervenire per riconoscerlo e sostenerlo erano, agli inizi degli anni '80, piuttosto distanti.

Da un lato Confcooperative aveva accolto al proprio interno le realtà della cooperazione di solidarietà sociale per le quali il vincolo mutualistico – che, come costantemente ribadivano ispettori ministeriali e tribunali, imponeva l'esercizio di attività ad esclusivo vantaggio dei soci – risultava essere una insostenibile e ingestibile camicia di forza. Ad ispirare questa nuova generazione di cooperatori era un istinto altruistico e comunitario. Basi sociali piuttosto composite e originali (volontari, operatori sociali, famiglie di disabili, finanziatori) si aggregavano partendo da interessi e aspettative diversi, coagulandosi intorno all'obiettivo di proiettare all'esterno della compagine sociale i vantaggi principali generati dall'attività collettiva di imprenditoria sociale. Il disegno che si andava chiarendo era quello di proporsi come nuove organizzazioni capaci, attraverso una forma di autogestione, di offrire alle comunità locali la possibilità di rispondere ai propri bisogni sociali. Eventualmente in alleanza con le pubbliche amministrazioni, ma non al loro servizio.

Diverso era l'approccio sostenuto in Legacoop, per la quale il futuro doveva essere rappresentato da una espansione del welfare pubblico, che però avrebbe avuto sempre più bisogno di ingaggiare al proprio servizio organizzazioni imprenditoriali in grado di gestire al meglio la forza lavoro necessaria. E quale forma migliore di quella cooperativa, per la quale sono i soci-lavoratori a gestire l'attività? Secondo questo approccio non c'era bisogno né di modificare la governance né di rompere la struttura mutualistica dell'impresa, che doveva restare limitata agli operatori sociali, al punto che veniva visto con preoccupazione e sospetto il protagonismo dei volontari, in quanto possibile causa di conflitti tra interessi diversi e, nella peggiore delle ipotesi, portatori di improprie forme di competizione al ribasso coi lavoratori. L'obiettivo principale era dunque consolidare la cooperazione di lavoro sociale, creandole un canale privilegiato con le amministrazioni pubbliche in ragione della funzione sociale che comunque caratterizza la cooperazione rispetto alle altre imprese.

> “Il disegno che si andava chiarendo era quello di proporsi come nuove organizzazioni capaci, attraverso una forma di autogestione, di offrire alle comunità locali la possibilità di rispondere ai propri bisogni sociali.”

Quindi, mentre da un lato si puntava a rompere lo schema mutualistico e a orientare le nuove cooperative in senso più solidaristico per creare una nuova forma di cooperazione di comunità, dall'altro, proprio l'impianto mutualistico veniva ribadito come un elemento di garanzia e tutela per i lavoratori.

Questo confronto di due visioni segnò tutto il percorso legislativo e se ne trova traccia evidente nel succedersi dei disegni di legge, delle discussioni parlamentari e delle bozze di lavoro prodotte dal 1982 al 1990. A ciò va aggiunto che, mentre nel mondo Confcooperative era forte la pressione della base associativa per costruire le specificità della nuova forma di cooperazione, non altrettanto avveniva entro Legacoop. Ne è prova il fatto che l'articolazione organizzativa specifica – Federsolidarietà – nacque entro Confcooperative nel 1988, mentre in Legacoop si dovrà attendere il 2005 per la nascita di Legacoopsociali.

Ho già narrato in altra occasione (*Buon lavoro. Le cooperative sociali in Italia: storie, valori ed esperienze di imprese a misura di persona*, Altraeconomia, Milano, 2011) come la chiusura del defatigante confronto fu dovuto all'allora ministro del lavoro Carlo Donat Cattin, che di fatto impose alle Centrali un'agenda legislativa con al primo punto la cooperazione sociale e gli altri a seguire, a patto che il primo fosse chiuso. Fu così che si arrivò ad un negoziato vero che – come di norma i negoziati – portò a soluzioni di compromesso.

Ed il compromesso fu quello di una legge che abilitò, ma non prescrisse, una nuova forma di cooperazione. Una forma di cooperativa comunitaria, proiettata verso le situazioni di bisogno esterne alla compagine sociale divenne così legittima, ma senza che fosse definita una struttura vincolata di partecipazione e governance tale da garantire questa apertura all'esterno imponendo una configurazione *multi-stakeholder* (come poi fecero dieci anni dopo i francesi con le SCIC). Emblematico tra tutti è il tema della presenza dei volontari nella compagine sociale, riconosciuta come possibile con un articolo *ad hoc* (art. 2), ma entro limiti precisi (il 50% dei soci) e con una partecipazione alle eventuali attività socioassistenziali convenzionate “in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali...”. Per comprendere la questione va ricordato che il testo originale del Disegno di Legge Salvi prevedeva l'obbligatorietà della presenza di volontari nella base sociale quale elemento strutturale delle nuove cooperative, a garanzia di un approccio orientato all'interesse generale.

> “A trent'anni dalla promulgazione della 381, la cooperazione sociale presenta un bilancio in chiaroscuro fatto di un formidabile successo nello sviluppo dei servizi e nella affermazione dell'approccio imprenditoriale alle attività di welfare, ma spesso troppo orientato a soddisfare le richieste della pubblica amministrazione.”

La coerenza con l'impianto definitorio dell'art. 1, che assegna alla cooperativa sociale lo scopo di “perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana dei cittadini” risultò così affidata alle scelte compiute dalle compagini sociali nella redazione degli statuti. Personalmente confidavo molto nell'azione di orientamento che le organizzazioni di rappresentanza e di supporto avrebbero potuto compiere per favorire scelte ispirate ad una visione comunitaria. Gli anni Novanta di Federsolidarietà e di CGM sono tutti segnati da questo sforzo di proposta e promozione di approcci imprenditoriali capaci di integrare le risorse della comunità per rispondere ai bisogni della comunità stessa, e la rivista Impresa Sociale fu uno degli strumenti principali per la trasmissione di idee, contenuti, proposte.

La 381 peraltro garantiva un regime fiscale, previdenziale e di riconoscimento istituzionale che non aveva (e ancor oggi non ha) eguali nell'ambito del terzo settore impegnato nella produzione di servizi sociali, educativi e di inserimento lavorativo. Naturale quindi che il sistema di opportunità ed incentivi divenisse attraente sia per coloro che volevano impegnarsi nell'offerta di questi servizi, che per le amministrazioni pubbliche che potevano garantirli senza assumersi impegni organizzativi, semplicemente delegandoli alle nuove cooperative. Fu così che si avviò una storia imprenditoriale unica nella vicenda economica e sociale non solo del nostro Paese. Una storia che ha portato oggi ad avere oltre 15 mila imprese con quasi mezzo milione di addetti, ma che risulta segnata profondamente da una polarizzazione, ormai non più riconducibile a Confcooperative e Legacoop, ma trasversale ad ambedue. Il confronto è tra le realtà che mantengono forte un ancoraggio all'art. 1, coi suoi riferimenti all'interesse generale e alla comunità, considerandolo la stella polare da seguire nello sviluppo dell'attività, e le realtà che invece, come si usa dire, sono impegnate a “fare impresa”, ricercando principalmente

> “Si apre oggi forse una stagione che potrà portare la cooperazione sociale tutta ad essere ciò che quarant'anni fa, quando iniziò il proprio percorso, sognavamo potesse essere. Uno strumento di profonda trasformazione del nostro Paese nel segno della solidarietà e di un nuovo modo di fare impresa.”

crescita dimensionale ed economica in un regime di forte competizione, anziché porsi al servizio direttamente delle comunità locali e dei loro cittadini. Approccio questo peraltro promosso con straordinaria – e miope – determinazione dalle pubbliche amministrazioni con la politica delle gare per l'assegnazione degli appalti.

A trent'anni dalla promulgazione della 381, la cooperazione sociale presenta dunque – a parer mio – un bilancio in chiaroscuro. Un bilancio fatto di un formidabile successo nello sviluppo dei servizi e nella affermazione dell'approccio imprenditoriale alle attività di welfare, ma spesso troppo orientato a soddisfare le richieste della pubblica amministrazione. Quindi una cooperazione sociale non altrettanto efficace nella diffusione generalizzata di forme di impresa comunitaria in grado di coagulare le risorse di un territorio in modo equilibrato, dinamico ed efficiente per rispondere ai bisogni dei cittadini tutti, in particolare quelli più bisognosi.

È questo però un tema che nel nuovo scenario determinato del Codice del Terzo settore la cooperazione sociale, oggi riunita nella struttura unitaria della Alleanza Cooperativa Italiana, ha la possibilità di riprendere con rinnovata determinazione. L'art. 55 offre infatti una straordinaria opportunità per uscire dalla trappola del sistema concorrenziale imposto dalla PA e recuperare formule imprenditoriali profondamente integrate con le comunità di riferimento. Potendo contare sull'esempio e sull'esperienza delle numerose realtà che in questi anni hanno comunque operato in questo modo, spesso ottenendo anche ottimi risultati sul piano imprenditoriale. Una nuova stagione dunque si apre. Si apre forse una stagione che potrà portare la cooperazione sociale tutta ad essere ciò che quarant'anni fa, quando iniziò il proprio percorso, sognavamo potesse essere. Uno strumento di profonda trasformazione del nostro Paese nel segno della solidarietà e di un nuovo modo di fare impresa.

L'impresa sociale, un pilastro per le politiche

L'impresa sociale è chiamata in causa nelle grandi sfide con cui alcune delle principali politiche del nostro Paese si stanno confrontando. Due dei tanti esempi sono sviluppati in questo numero di Impresa Sociale.

Città più vivibili, a misura d'uomo, dove luoghi di degrado, eredità di un passato industriale non più attuale, vengono rigenerati e si riempiono di nuove economie, relazioni, socialità; il contrasto della povertà e il tentativo di favorire, per quando possibile, percorsi di autonomia delle persone che oggi beneficiano del Reddito di Cittadinanza.

Oggi sembra quasi scontato, quando ci si misura con questioni di questa portata, interrogarsi su come l'impresa sociale possa aiutarci a trovare risposte adeguate o, in altri casi, su come la sua assenza nel concepire le politiche porti ad esiti parziali e insoddisfacenti. Per meglio dire: ci è difficile pensare a soluzioni in linea con la sensibilità dei nostri tempi – non assistenziali, basate sul protagonismo e l'attivazione dei cittadini, per quanto possibile autosostenibili, innovative, ecc. – senza che l'impresa sociale sia pienamente coinvolta.

Lo avevano ben argomentato Luca Tricarico e Lorenzo De Vidovich nel numero 2/2021, guardando alle nostre città che si ripensano post pandemia, accogliendo gli stimoli al rinnovamento al centro del dibattito di questi mesi, come quello delle "città dei 15 minuti"; lo sviluppano in questo numero Andrea Bernardoni, Massimo Cossignani, Daniele Papi e Antonio Picciotti riflettendo sul ruolo delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore nei processi di rigenerazione urbana. Armando Vittoria conduce invece una riflessione su presupposti e implicazioni delle politiche di *cash benefit* quali il Reddito di Cittadinanza, in particolare sui dispositivi che dovrebbero favorire l'inserimento sociale dei beneficiari; concentrandosi sui limiti di politiche basate sulla disintermediazione che mettono in secondo piano il ruolo del terzo settore.

Analisi simili potrebbero svilupparsi anche rispetto ad altri settori strategici delle politiche del nostro Paese: la cultura, l'ambiente, l'energia, la salute e gli altri "settori di interesse generale" evidenziano quanto sia prezioso un ruolo delle imprese sociali nei piani di rilancio del Paese o quanto la sua assenza si associ a politiche discutibili.

Impresa Sociale continuerà a raccontarlo anche nei prossimi numeri.

Il ruolo delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore nei processi di rigenerazione urbana
Indagine empirica sulle esperienze italiane e indicazioni di policy
Andrea Bernardoni, Massimo Cossignani, Daniele Papi, Antonio Picciotti

La sostenibilità di una politica sociale income-based: gli effetti del reddito di cittadinanza sullo spazio di intermediazione del terzo settore
Una prima analisi sui piani di inserimento sociale e i progetti utili alla comunità
Armando Vittoria

Il ruolo delle imprese sociali e delle organizzazioni del terzo settore nei processi di rigenerazione urbana

Indagine empirica sulle esperienze italiane e indicazioni di policy

Andrea Bernardoni, *Legacoopsociali – Legacoop Umbria*
Massimo Cossignani, *Università degli Studi di Perugia*
Daniele Papi, *Wunderman Thompson*
Antonio Picciotti, *Università degli Studi di Perugia*

Introduzione

Nell'accezione comune il termine *rigenerazione urbana* indica "*un'attività di trasformazione che incide sulla struttura e sull'uso della città, il che implica cambiamenti non solo spaziali e fisici ma anche economici, culturali, sociali e creativi, dunque un processo di riqualificazione e di valorizzazione urbana molto complesso*" (Galdini, 2008 – p. 50). Si tratta di una parola nuova nel linguaggio delle discipline che si occupano della questione urbana. In precedenza si parlava di *ri-qualificazione urbana*, in riferimento agli interventi in quelle parti del territorio che presentavano processi di degrado tali da renderli *de-qualificati*; tuttavia, il passaggio da un'espressione all'altra non è stato di natura meramente lessicale, quanto un simbolico passo all'interno di un percorso più complesso.

Il termine *urban regeneration* ha origine nei paesi anglosassoni: sono esempi di grandi interventi quelli operati a Liverpool, Manchester, Newcastle, Glasgow. La stessa trasformazione è avvenuta a Bilbao e Barcellona in Spagna, a Torino Genova e Milano in Italia, a Marsiglia e Nantes in Francia, a Lipsia e nell'area della Ruhr in Germania, dove il più grande distretto industriale del Centro-Europa è divenuto un famoso distretto culturale, scientifico, tecnologico ed ambientale.

Il processo di dismissione industriale in tutte le città che hanno storicamente incentrato lo sviluppo sull'attività produttiva va ricondotto ai fattori di trasformazione a livello macro-economico che hanno agito globalmente tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta, in particolare in quei settori dell'industria manifatturiera più tradizionale e pesante. Altrettanto rilevante è stato l'impatto dell'automazione e delle innovazioni organizzative che hanno limitato l'esigenza di grandi superfici per la produzione e la commercializzazione dei prodotti, ed hanno influito sulla domanda di suolo urbano anche per i settori immuni da crisi. Terzo elemento da considerare è il ruolo dell'obsolescenza dei grandi vecchi impianti ottocenteschi, il cui ammodernamento avrebbe reso necessarie ingenti risorse economiche e tecniche e lungimiranti politiche pubbliche. Quarta ed ultima causa è la pressione esercitata dalla speculazione edilizia, che offriva occasioni di notevoli guadagni agli imprenditori per la delocalizzazione delle aziende in periferia nell'attesa di rivendere le aree, divenute semicentrali, per un riuso residenziale e commerciale molto redditizio.

Questi fattori, sommandosi, hanno prodotto una enorme eredità di edifici abbandonati e spazi degradati, attorno a cui la città è via via cresciuta fino a collocarli in una posizione centrale o semicentrale (Spaziante, 2018). Pertanto, mentre fino agli anni Settanta si verificava un processo di crescita "per addizione" della città, oggi si è passati ad una fase di crescita che dà importanza al riuso della città stessa, con due implicazioni: cambio di destinazione, cioè di funzione, delle aree, e cambio di popolazione all'interno della stessa funzione. Grazie ad investimenti di recupero le aree dismesse, le caserme, i porti, gli scali diventano zone suscettibili di valorizzazione, di rivalutazione. Il riuso funzionale fa sì che una zona cambi destinazione funzionale; la *gentrification*, invece, mantiene la destinazione di residenza, introducendo un tipo di popolazione differente, con livelli di acquisto superiori. Questo è un processo che incide fortemente sulla fisionomia della città. Mutano le sue funzioni strategiche per garantire l'efficienza del tessuto produttivo locale e l'abilità nell'attrarre ulteriori attività economiche. Allo stesso tempo, si arricchiscono di nuovi significati quelle funzioni tradizionali connesse al benessere collettivo, alla qualità dei rapporti sociali, all'efficienza della forma urbana. Quella attuale diventa quindi una città frammentata, luogo di specificità e complessità, in cui l'economia passa dall'essere industriale all'essere postindustriale o dell'informazione (Galdini, 2008) o della conoscenza (Spaziante, 2018) e per la quale devono essere pensate adeguate politiche di intervento che siano in grado non solo di risolvere problemi attuali ma di anticiparli. Per questi motivi, i nuovi modelli di azione devono avere come finalità il raggiungimento dell'equilibrio tra tre variabili: crescita, equità e qualità ambientale.

I progetti di riqualificazione e riconversione rendono necessaria una trasformazione radicale nell'uso quotidiano degli spazi, un processo condiviso che ha la finalità di reintegrare l'edificio con il territorio, con la città, con i cittadini, con i loro valori e desideri. A tal fine, un elemento indispensabile è costituito dalla partecipazione delle comunità locali. Se da un lato un'area dismessa rappresenta un'opportunità, dall'altro lato va affrontata la sfida di riassegnare correttamente agli edifici esistenti un riconoscimento identitario che è stato perso nel corso del tempo. Le grandi opere architettoniche ed urbanistiche non sarebbero sufficienti senza un piano di recupero delle periferie, un miglioramento tangibile di infrastrutture e qualità della vita

e, soprattutto, un reale coinvolgimento della popolazione nel ridisegno della città. Come è stato sostenuto (Galdini, 2008), se i processi di urbanizzazione estensiva caratterizzavano il *fare la città*, i processi di rigenerazione e riqualificazione invece caratterizzano il *fare con la città*.

Nell'ambito di questo scenario, un ruolo di rilievo viene assunto dalle imprese sociali e dalle organizzazioni del terzo settore. Queste realtà, grazie alla loro capacità di ascoltare i territori, aggregare persone portatrici di visioni e valori differenti, essere portavoce di istanze sociali, economiche e culturali provenienti dal basso, connettere realtà pubbliche, imprenditoriali e comunitarie, possono svolgere, in un'ottica di inclusione e di partecipazione collettiva, un ruolo fondamentale, sia nella promozione delle iniziative di rigenerazione urbana, sia nella gestione delle attività derivanti dagli interventi che vengono realizzati. Tuttavia, nella letteratura scientifica su questo tema, è possibile rilevare l'esistenza di un duplice gap. Da un lato, le esperienze di rigenerazione urbana vengono generalmente affrontate e discusse come casi singoli e specifici da cui trarre possibili indicazioni di policy. Sotto questo aspetto, appare difficoltoso rinvenire indagini comparate condotte su ampia scala, volte a delineare le caratteristiche comuni, le differenze, i benefici e le criticità presenti in una pluralità di esperienze di rigenerazione urbana. Dall'altro lato, in questi studi focalizzati su singole iniziative, il ruolo delle organizzazioni del terzo settore, nel caso in cui esse siano presenti, viene spesso delineato come una semplice componente di un processo multidimensionale. Gli aspetti che vengono solitamente approfonditi sono quelli di carattere tecnico (urbanistico, tecnologico, finanziario, ecc.), collocando la dimensione della governance, in generale, e la funzione svolta dalle organizzazioni del terzo settore, in particolare, in una posizione di subalternità.

Traendo spunto da questi gap, il presente lavoro intende identificare il ruolo di tali organizzazioni nell'ambito dei processi di rigenerazione urbana che si sono sviluppati in Italia nel corso degli ultimi anni e sulla base delle evidenze empiriche elaborare alcune indicazioni di policy che potranno essere adottate dai decisori pubblici sia a livello nazionale che a livello locale a partire dal processo di attuazione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza che attribuisce grande rilevanza alla rigenerazione. A tal fine, il paper presenta la seguente articolazione: nel paragrafo successivo viene brevemente inquadrato il concetto di rigenerazione urbana in un'ottica soprattutto sociale e in relazione ad una prospettiva di innovazione sociale; a seguire viene descritta la metodologia utilizzata per la realizzazione dell'indagine; vengono quindi esposti i principali risultati della ricerca empirica per giungere alla chiusura del lavoro con l'esposizione di alcune osservazioni conclusive ed indicazioni di policy.

Rigenerazione urbana e sfide emergenti

Negli ultimi anni, il dibattito sulla rigenerazione urbana si è sovrapposto notevolmente al tema dell'innovazione sociale, soprattutto dopo il 2011, quando il presidente della Commissione Europea José Barroso, lanciando l'iniziativa "Social Innovation Europe", definisce l'innovazione sociale come lo strumento principale per rispondere a bisogni sociali che fino ad allora non erano stati affrontati, introducendo anche i temi della sostenibilità ambientale, dell'inclusione sociale e della responsabilità sociale delle azioni degli individui e delle comunità.

Alcuni fattori stanno quindi determinando un cambio di paradigma. Innanzitutto, un diverso contesto urbano e sociale, una città sempre più complessa, in continuo cambiamento, in cui aumentano i fenomeni di polarizzazione socio-spaziale. Poi, una crescente sfiducia nelle istituzioni che si accompagna al fallimento dei tradizionali meccanismi di partecipazione. La crisi del welfare state e la riduzione delle forme di investimento pubblico hanno modificato gli strumenti per la rigenerazione urbana mentre i tradizionali progetti, che non hanno prodotto gli effetti sperati, hanno generato ulteriori fenomeni di espulsione e marginalizzazione delle popolazioni più deboli.

L'innovazione sociale si inserisce in questo quadro presentandosi come strumento di cambiamento nelle pratiche di rigenerazione urbana e di reazione ad un mutato contesto sociale ed istituzionale. Recentemente, si assiste al moltiplicarsi di iniziative dal basso che sono veri e propri "motori" di rigenerazione urbana via innovazione sociale: interventi community led che impegnano poche risorse, fortemente orientate all'autoimprenditorialità e che, in alcuni casi, diventano anche forme di rivendicazione sociale; interventi che vanno ad operare su spazi innesco o su sistemi di spazi puntuali, avendo spesso come dimensione di riferimento il quartiere; luoghi dove si sperimentano collaborazioni inedite tra diversi settori dell'amministrazione e tra soggetti privati e pubblici di vario tipo, oltre a forme nuove di coinvolgimento dei cittadini. In questi interventi sia in Italia che a livello europeo importante è il ruolo delle imprese sociali e più in generale delle organizzazioni di terzo settore (Bernardoni, Picciotti 2017; Le Xuan, Tricarico 2013).

Se l'innovazione è il risultato di un processo fortemente legato al contesto, sempre di più il lessico sulla rigenerazione urbana si mescola a quello dello sviluppo locale. Più precisamente, Moulaert e Nussbaumer (2005) parlano di "sviluppo territoriale integrato" per definire un approccio basato sullo sviluppo di capitali non tanto economici quanto ecologici, sociali ed umani. Le risorse territoriali da attivare sarebbero basate su una serie diversa di spazi, infrastrutture, capitale umano e sociale, culture, imprese, artigianato locale. Innovare socialmente significherebbe avere chiari i meccanismi con cui leggere e progettare tali risorse in un'ottica di cambiamento. Secondo questo approccio, il territorio sarebbe mediatore e parallelamente attore capace di definire partnership, organizzazione, contenuti e forme di leadership orizzontali, sviluppando culture di innovazione ancorate localmente ma in grado di interpretare gli impatti locali dei fenomeni globali.

In questo scenario, il tema dell'inclusione sociale è uno dei più dibattuti quando si osservano processi di rigenerazione *community led*. Un processo di rigenerazione non è pubblico quando è realizzato da soggetti pubblici ma quando garantisce l'accesso ai beni rigenerati a pubblici diversi e

non alla sola comunità che lo ha realizzato ed è capace di fornire beni e servizi anche a favore di chi non ha attivato la sperimentazione in prima persona. Ciò che è importante non è l'identità del proprietario dello spazio, ma come il processo di riattivazione produca esiti e impatti per popolazioni differenti.

Questi ragionamenti appaiono ancora più urgenti se i processi di rigenerazione urbana via innovazione sociale riguardano uno spazio puntuale o una rete di spazi capaci di attivare servizi o prodotti in grado di far registrare un certo impatto urbano, secondo rapporti pubblico-privato particolari e originali forme di partnership multi-settore e multi-livello. A questo riguardo, sorgono due problemi da approfondire: in primis, come i processi di rigenerazione urbana, partendo da un lavoro su spazi puntuali operato da soggetti privati di diversa natura, possano definire effetti su popolazioni e spazialità su scala più ampia e generare effetti che superano i confini delle comunità che li hanno attivati; poi, come le istituzioni e le politiche urbane possano essere garanti di trasparenza, inclusività e durata di tali sperimentazioni (Ostanel, 2017).

Nell'analisi degli interventi di innovazione sociale in contesti complessi definiti marginali, con diversi livelli di accesso alla cittadinanza, resta aperta la questione di come i processi di rigenerazione *community based* possano evitare la composizione di processi partecipativi elitari, che escludono la parte svantaggiata e distante della popolazione e producono effetti positivi solo per comunità chiuse e autoreferenziali.

Se la rigenerazione urbana tramite pratiche di innovazione sociale agisce localmente tramite la riattivazione di edifici, aree o una rete di spazi di prossimità, vanno chiarite alcune criticità: l'identità dei soggetti che definiscono i bisogni a cui si rivolgono le sperimentazioni; il grado di accessibilità degli spazi innesco; le caratteristiche della redistribuzione su scala urbana degli effetti prodotti da questi interventi; l'atteggiamento e la reazione delle istituzioni di fronte alle sperimentazioni, ed il ruolo assunto di garanzia di un interesse pubblico (Ostanel, 2017). In definitiva, si ha innovazione sociale «*se sperimentazioni di rigenerazione urbana dal basso contribuiscono all'inclusione sociale attraverso cambiamenti nell'agire dei soggetti e delle istituzioni*» (Ostanel, 2017 – p. 38), intendendo, con il termine "istituzione", l'insieme di norme e orientamenti culturali, routine, modi di vedere e di operare, che stimolano o puniscono certi comportamenti, sia in modo formale che informale.

I contributi sulla rigenerazione urbana, oltre ai benefici economici, sociali, ambientali e culturali, mettono in evidenza anche alcuni aspetti critici. Questi ultimi, partendo da diverse prospettive, possono essere racchiusi in tre macro-categorie:

1 quella riguardante i soggetti che guidano i percorsi di rigenerazione (Ostanel, 2017; Gastaldi, Camerin, 2017; De Luca, Da Milano, 2006);
2 quella riguardante i processi partecipativi e le azioni implementate (Galdini, 2008; Cafiero et al., 2014; Detheridge, 2014; Ostanel, 2017; Spaziante, 2018);
3 quella riguardante gli spazi, i contesti e gli impatti (Galdini, 2008; Cafiero et al., 2014; Semi, 2015).

In relazione al primo aspetto (figure professionali e competenze), già nella seconda metà del '900 Hirschman (1975) parlava di figure tecniche che sapessero partire, nella loro azione progettuale, dalle esigenze del territorio e che riuscissero a svolgere anche una funzione di accompagnamento dall'interno delle traiettorie di sviluppo. Ostanel (2017) riprende questi studi per caratterizzare meglio la figura del progettista. Egli deve essere in grado di comprendere e valorizzare risorse territoriali spesso inespresse, gestire complesse partnership, accompagnare un cambiamento sul luogo stesso, adattarsi ai mezzi a disposizione, imitare elementi di successo di altre pratiche e scoprirne di nuovi. Compreso ciò, il passo successivo è realizzare che i processi di rigenerazione vedono confrontarsi più figure di questo tipo, più centri di sapere, ognuno con le proprie esperienze e peculiarità, che vanno messe in connessione e comunicazione al fine di collaborare. Gastaldi e Camerin (2017) sottolineano come lo sviluppo dei processi di rigenerazione urbana possa essere limitato dall'insufficienza di risorse umane o di competenze a loro disposizione, fondamentali per seguire iter così complessi. Spesso, infatti, nelle amministrazioni locali manca una vera e propria capacità di progetto, intesa come strumento per intercettare domande latenti e per ripensare la funzione di spazi e luoghi. Inoltre, il comportamento speculativo ed opportunistico di parte degli operatori immobiliari, la loro limitata capacità di proporre idee innovative riguardo le funzioni da attribuire e l'assenza di una reale analisi di mercato[1], sono fattori che hanno portato al fallimento, se non addirittura alla mancata attuazione, di molte operazioni.

De Luca e Da Milano (2006), invece, si occupano del ruolo della cultura – intesa nell'accezione più ampia di beni materiali e immateriali – nei processi di rigenerazione urbana. Nella fase di gestione dei progetti, l'eterogeneità dei soggetti coinvolti determina la necessità di poter fare affidamento su nuove figure professionali in possesso di specifiche capacità e competenze. Inoltre, affinché il progetto abbia buon esito, è necessario innescare un processo di mediazione tra gli assetti materiali e immateriali del territorio e la libertà creativa dell'operatore culturale. L'integrazione delle politiche culturali con quelle della rigenerazione passa dalla capacità dei soggetti in causa di superare le naturali differenze di orizzonti temporali e capacità di quantificazione degli impatti.

In relazione al secondo aspetto (processi partecipativi e strumenti), la mobilitazione di attori locali e il coinvolgimento degli abitanti come protagonisti dei processi di riqualificazione sono momenti imprescindibili, mentre la sfida del compito della governance sta nell'utilizzo di strumenti che propongano strategie complessive, non occasionali,

1 «[...] una rilevante incognita consiste nella capacità di assorbimento del mercato, in quanto in molti casi i beni militari non sono i soli vuoti urbani da riempire: ex scali ferroviari, ospedali, mercati generali, macelli ed impianti energetici rappresentano altre tipologie di zone abbandonate. Questo implica che il rischio di una sovra-offerta edilizia sia molto probabile e quindi è elevata la possibilità che i beni messi all'asta non vengano venduti» (Gastaldi, Camerin, 2017 – p. 112).

di lunga durata, non in conflitto con altre azioni ed interventi (Spaziante, 2018). L'azione dell'amministrazione locale apporta maggiori benefici quando assume il ruolo di facilitatrice. Concretamente, l'azione di programmazione del soggetto istituzionale non deve fermarsi all'assegnazione di fondi e al mero controllo del rispetto delle normative. Deve essere garantito un corretto coordinamento tra i programmi di riqualificazione e le azioni specifiche che coinvolgano tutto il sistema, come incentivi fiscali e contributivi[2] per la nascita e lo sviluppo di nuove imprese in grado di rendere durevole – al di là del singolo edificio – e socialmente pervasivo – oltre aspetti esteriori o di arredamento – l'effetto di rigenerazione ambientale, economica e sociale di una città (Cafiero et al., 2014). Per Detheridge (2014) uno dei limiti ricorrenti nei processi di rigenerazione è quello di considerare solo interessi economici di parte, senza valutare quello del territorio come specifico stakeholder. Un approccio diverso potrebbe prendere in considerazione le *comunità di pratiche*, cioè quelle attività e processi attuati dai cittadini, che studiano e descrivono le abitudini e i comportamenti di settori interi della popolazione che frequentano gli spazi, non limitandosi dunque solo ai residenti. Così facendo, si potrebbero scoprire nuove modalità del vivere un luogo e nuovi potenziali stakeholder, aprendo la progettazione urbana ad una comprensione più approfondita dei processi che la guidano e che potrebbero determinarne l'evoluzione. Anche Ostanel (2017) pone la comunità al centro del dibattito tra rigenerazione e inclusione sociale ed individua la criticità nel concetto di *publicness* legato ad aspetti interazionali.

Infine, la terza macrocategoria di sfide posta dai processi di rigenerazione urbana riguarda i luoghi, nell'accezione di spazi fisici ma anche in quella più ampia di contesti, e gli effetti delle sperimentazioni su di essi. Lo studio non può prescindere dall'analisi di tutti quegli elementi che costituiscono l'imprinting di un luogo e che attribuiscono ad esso un senso riconoscibile nel tempo. Interventi di riqualificazione degli spazi compiuti senza aver studiato prima, e compreso poi, il vissuto dei luoghi non solo non raggiungono gli effetti desiderati ma, a volte, possono rivelarsi deleteri e determinarne il declino. Considerato il momento storico di crescente competizione tra le città, frequentemente la rivitalizzazione del centro è vista come un volano per il rilancio dell'economia locale e per lo sviluppo del turismo. Pertanto, gli investimenti sono riservati alle infrastrutture del centro città, mentre nei quartieri situati immediatamente fuori aumentano le condizioni di degrado.

Oltre alla dicotomia città/periferia, massima attenzione va riposta anche alla distinzione tra le varie scale d'intervento. Il fenomeno della rigenerazione, per essere implementato con successo ed assumere un ruolo di rilancio economico e culturale, ha bisogno di azioni che agiscano simultaneamente su più livelli: quello *urbano*; quello *locale*, *di quartiere* o *di distretto*; infine, quello del *singolo edificio*. Operare senza una visione d'insieme che comprenda tutti e tre i livelli renderebbe gli effetti degli interventi distorsivi e controproducenti.

Metodologia della ricerca

Nel contesto teorico ed empirico appena delineato, il presente lavoro intende definire il ruolo assunto dalle organizzazioni del terzo settore nell'ambito dei processi di rigenerazione urbana. A tal fine, è stata condotta un'indagine empirica sulla base di un approccio metodologico che ha previsto la realizzazione di diverse attività.

In primo luogo, è stato necessario indentificare, in via preliminare, le esperienze di rigenerazione urbana che erano state intraprese sull'intero territorio nazionale e che potevano essere analizzate. Per evitare che questa attività potesse condurre a decisioni arbitrarie, in termini di selezione dei casi e generare, quindi, delle distorsioni nella rappresentazione del fenomeno, è stato ritenuto opportuno introdurre e seguire in modo puntuale due differenti criteri. Da un lato, è stata prevista *l'attendibilità delle fonti*. In base a questo principio, sono stati scelti ed inclusi ai fini dell'analisi solo gli interventi di rigenerazione urbana documentati da pubblicazioni scientifiche nazionali (articoli pubblicati in riviste e volumi editi da case editrici) e da articoli e saggi presenti nella stampa specialistica nazionale (Avanzi, Disponibile, Labsus), su siti internet e riviste di settore (Iris Network, Urbanpromo, Aiccon, Giornale dell'Architettura, Segnali di Futuro, Riusiamo l'Italia, Audis, Il Giornale delle Fondazioni) e su piattaforme di realtà promotrici di bandi (Culturability, Polmoni Urbani, Fondazione Unipolis, Fondazione Cariplo). Complessivamente, sono state considerate 65 pubblicazioni riferite ad un arco temporale di 15 anni, compreso tra il 2004-2018.

Dall'altro lato, è stato ritenuto necessario che i singoli casi di rigenerazione urbana rispettassero i *requisiti di definizione del fenomeno*. In base a questo secondo criterio, affinché un'esperienza potesse essere esaminata, doveva mostrare la concreta presenza di cambiamenti non solo fisici ma anche innovativi in ambito economico, culturale, sociale, creativo, ambientale, manageriale. Seguendo questi due criteri, sono stati complessivamente identificati 111 casi di rigenerazione urbana. Gli interventi considerati non sono configurabili, pertanto, come un censimento delle iniziative di rigenerazione urbana condotte sull'intero territorio nazionale ma rappresentano un elenco non esaustivo attraverso il quale poter descrivere le modalità con cui queste operazioni vengono generalmente realizzate e le caratteristiche distintive che presentano.

In secondo luogo, attraverso ricerche specifiche condotte su siti istituzionali, siti dedicati ad ognuno degli interventi considerati e sui social network, sono state acquisite tutte le possibili informazioni di dettaglio riferite alle singole iniziative. Si è pervenuti, in questo modo, alla costruzione di una banca dati, articolata in diverse macro-sezioni e contenente le seguenti informazioni:

- localizzazione degli interventi (regione, città e numero di abitanti, zona urbana/rurale interessata dall'intervento, distinguendo tra centro, periferia, montagna e waterfront);

2 «[...] Sul piano della rivitalizzazione economica dei quartieri è fondamentale accompagnare le azioni di riqualificazione degli edifici e degli spazi urbani con azioni di innesco per promuovere la nascita di nuove imprese, ad esempio attraverso la creazione di condizioni di vantaggio fiscale e contributivo, come è avvenuto nell'esperienza francese delle Zones Frances Urbaines» (Cafiero, 2013 – p. 52).

– natura e tipologia degli interventi (mono-intervento o pluri-intervento, numero degli interventi, distinzione tra intervento principale e interventi secondari);
– finalità degli interventi (mono-finalità o pluri-finalità, numero delle finalità, distinzione tra finalità principale e finalità secondarie);
– dimensionamento tecnico (estensione espressa in mq, stato di avanzamento dei lavori, anno di avvio e durata in mesi);
– governance nella fase di start-up (numero e tipologia dei soggetti promotori di natura pubblica e/o privata);
– governance nella fase di gestione (numero e tipologia dei soggetti gestori di natura pubblica e/o privata);
– modalità di coinvolgimento e di partecipazione delle comunità locali;
– finanziamenti ottenuti (ammontare complessivo e natura pubblico e/o privata delle risorse finanziarie investite);
– comunicazione esterna (presenza su web e sui social network, esistenza di una newsletter e organizzazione di eventi).

Appare evidente che le informazioni raccolte siano molteplici e rappresentino diverse prospettive di indagine (urbanistica, economica, manageriale, finanziaria e di marketing), in grado di restituire una rappresentazione multidimensionale delle esperienze di rigenerazione urbana.

Infine, nell'ultima fase, si è proceduto all'elaborazione dei dati raccolti. Sotto questo aspetto, oltre ad una definizione preliminare delle frequenze semplici o bi-variate associate ad alcune principali dimensioni di analisi, è stata condotta un'analisi descrittiva multivariata (*cluster analysis*) che ha permesso di individuare i "modelli organizzativi" maggiormente diffusi di rigenerazione urbana e il ruolo che le organizzazioni del terzo settore assumono in questi contesti.

A conclusione di questa sezione metodologica, è opportuno ribadire che l'analisi dei casi individuati non ha una rappresentatività statistica degli interventi di rigenerazione urbana nel territorio nazionale né vuole generalizzare le finalità, le modalità di gestione e di finanziamento che guidano i soggetti coinvolti poiché ogni esperienza presenta delle proprie peculiarità e va considerata singolarmente, nella sua specificità. L'indagine condotta intende invece riconoscere quegli elementi fondamentali, individuati dalla letteratura scientifica, che caratterizzano un fenomeno in rapida diffusione in Italia e nel mondo e definire, nell'ambito di tali dinamiche, la funzione che viene svolta dalle organizzazioni del terzo settore.

Risultati della ricerca

Le principali caratteristiche dei processi di rigenerazion eurbana

Il primo passaggio che può essere affrontato, è quello di delineare alcuni aspetti preliminare riferiti ai processi di rigenerazione urbana che sono stati effettuati in Italia nel corso degli ultimi anni, in modo da pervenire ad un primo quadro conoscitivo.

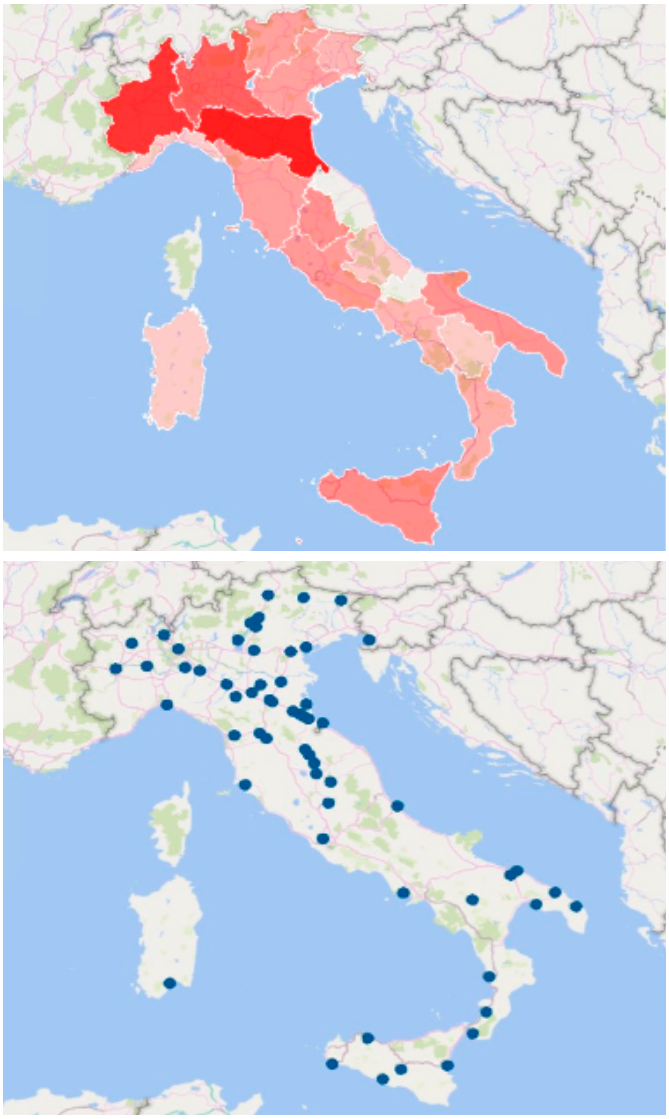

Figura 1
La localizzazione degli interventi di rigenerazione urbana.

Seppur con diversa frequenza, quasi tutte le regioni ospitano almeno uno dei 111 casi raccolti. Inoltre, la loro distribuzione sembra coinvolgere diversi tipi di area, la città metropolitana, quella medio-piccola, l'area interna, il paese montano e quello marittimo.

Zona	N.	%
Periferia	60	54,1
Centro	45	40,5
Waterfront	5	4,5
Montagna	1	0,9
Totale	111	100,0

Tabella 1
Le zone interessate dagli interventi di rigenerazione urbana.

Poco più della maggioranza degli interventi (Tabella 1) si concentra nelle parti periferiche della città, esterne o ad-

dirittura marginali mentre il 40,5% si registra nel vero e proprio centro urbano. Quasi nel 5% dei casi, ad essere oggetto di rigenerazione è il cosiddetto waterfront, ossia la fascia di territorio a contatto con l'acqua, ad esempio una darsena o un molo, come quello di San Cataldo in provincia di Taranto o ancora il lungomare che fronteggia una Colonia a Rimini.

Osservando le tipologie di intervento e considerando che alcune iniziative potevano prevedere una pluralità di interventi, le attività di rigenerazione urbana appaiono alquanto eterogenee (Tabella 2).

Tipologia	N.	%
Avvio nuove attività culturali	69	39,0
Servizi	30	16,9
Ambiente ed infrastrutture	29	16,4
Residenziale	19	10,7
Avvio nuove attività commerciali	12	6,8
Recupero attività culturali dismesse	7	4,0
Recupero attività commerciali dismesse	6	3,4
Installazioni artistiche	3	1,7
Laboratorio aperto	2	1,1
Totale	177	100,0

Tabella 2
Le tipologie di intervento di rigenerazione urbana.

La prima osservazione è sul ruolo della cultura nella rigenerazione: l'avvio di nuove attività culturali e il recupero di quelle dismesse, complessivamente, raggiungono circa il 43% della totalità delle iniziative, il quadruplo di quelle di tipo commerciale. Sono esempi di queste iniziative la creazione di un centro culturale all'interno dell'ex Ansaldo a Milano, la riapertura di un cinema storico nel centro di Perugia oppure la costituzione di un parco sociale e culturale a Favara. Seguono i servizi, con il 16,9%, e le infrastrutture, con il 16,3%, in cui si opera in modo sostenibile su spazi all'aperto e su edifici, come nel caso di un parco dell'innovazione a Bolzano o di un'area verde pubblica, fortemente simbolica, a Casale Monferrato. Aspetto che ritorna anche in ambito residenziale, dato che la riqualificazione di interi quartieri o di aree industriali in complessi residenziali con annesse aree verdi non può prescindere dalla riduzione dell'impatto ambientale, come il caso dell'albergo diffuso a Belmonte Calabro. Un'esperienza statisticamente poco significativa ma in crescente impiego è quella delle installazioni artistiche. Non si agisce fisicamente su un singolo edificio ma si dispongono opere d'arte più o meno recenti, di autori più o meno famosi, in diversi punti della città, disegnando un vero e proprio itinerario, illustrato in appositi depliant. Si stimola il turismo rendendo la città nella sua interezza un contenitore, visibile a tutti, come nel caso del museo all'aperto a Faenza. Naturalmente, tali iniziative possono insistere su differenti oggetti o aree di intervento (Tabella 3) e prevedere differenti modalità di realizzazione (Tabella 4).

Oggetto	N.	%
Edificio	44	39,6
Sito industriale	32	28,8
Quartiere	26	23,4
Area naturale	7	6,4
Distretto	2	1,8
Totale	111	100,0

Tabella 3
Oggetto di intervento di rigenerazione urbana.

Modalità	N.	%
Recupero	103	61,3
Costruzione ex novo	13	7,7
Valorizzazione caratteristiche presenti	13	7,7
Installazioni artistiche	12	7,1
Demolizione	12	7,1
Riuso temporaneo o parziale	7	4,2
Bonifica	6	3,7
Occupazione	2	1,2
Totale	168	100,0

Tabella 4
Le modalità di intervento di rigenerazione urbana.

La voce più presente è l'edificio, con il 39,6%, intendendo spazi come cinema, chiese, palazzi, colonie, caserme, condomini, teatri. Seguono aree più vaste, come siti industriali, con il 28, 8% e quartieri, con il 23,4%. Nel primo caso si tratta di veri e propri spazi di archeologia industriale, come ad esempio depositi, opifici, lanifici, officine, tabacchifici, stabilimenti enologici, centrali idroelettriche, falegnamerie. Nel secondo caso, invece, ci si riferisce ad interventi che interessano tutto il quartiere, indipendentemente dalla sua localizzazione.

Considerando la totalità degli interventi, nel 61,3% dei casi si è verificata un'attività di recupero, intendendo questo termine nelle varie accezioni di rigenerazione funzionale, riqualificazione, ristrutturazione sostenibile, risanamento. C'è una sostanziale equivalenza tra altre quattro voci: costruzione ex novo, possibilmente rispettando criteri di sostenibilità; valorizzazione di caratteristiche già presenti, nei casi in cui o per scelta propria o per vincoli della Sovrintendenza vengono mantenuti e valorizzati elementi dalla struttura presente; installazioni artistiche, nei casi già visti di musei all'aperto o di condomini-museo; riuso temporaneo o parziale, quando ci si riferisce ad interventi con una precisa durata temporale, svolti in luoghi e periodi dell'anno particolari, dunque esperimenti volti a testare la riattivazione di uno spazio o la risposta della comunità.

I modelli di rigenerazione urbana

Una ricerca più approfondita è stata effettuata per identi-

ficare le modalità tipiche, ovvero più diffuse e ricorrenti di rigenerazione urbana. A tal fine, è stata condotta un'analisi multivariata considerando soltanto alcune (per la precisione, 14) delle variabili che complessivamente costituivano la banca dati e che potevano essere ritenute maggiormente esplicative rispetto all'obiettivo dell'indagine. Le variabili utilizzate sono le seguenti: numerosità degli abitanti del luogo in cui l'intervento è stato realizzato; zona oggetto di intervento (centro, periferia, montagna e waterfront); numerosità e tipologie degli interventi; numerosità e tipologie delle finalità perseguite; oggetto specifico dell'intervento (edificio, quartiere, zona industriale, area naturale); tipologia di attività rigenerativa; natura e tipologia del soggetto proponente; natura e tipologia del soggetto gestore; modalità di coinvolgimento della comunità locale. Tuttavia, in questa analisi multivariata non è stato possibile esaminare tutte le esperienze considerate in quanto, per alcune di esse non si disponevano di informazioni specifiche. Complessivamente, i casi di rigenerazione urbana analizzati sono stati 90. Dal punto di vista analitico, data la natura prevalentemente qualitativa delle variabili utilizzate, è stata dapprima costruita una matrice delle distanze calcolate sulla base dell'indice di Gower, procedendo, successivamente, all'aggregazione dei risultati ottenuti attraverso il metodo del legame completo.

La decisione finale derivante da questo processo di aggregazione è stata quella di identificare 10 cluster in quanto questo passaggio della cluster analysis rappresenta l'ultimo in cui vengono incluse tutte le 90 osservazioni effettuate (Tabella 5).

Gruppo	N. elementi
1	5
2	5
3	4
4	3
5	3
6	20
7	24
8	9
9	6
10	11

Tabella 5
Il numero e la consistenza dei singoli cluster.

Da questo stadio in poi, come può essere osservato dal dendrogramma (Figura 2), si manifesta un fenomeno di aggregazione progressiva dei cluster in un unico raggruppamento. Questo fenomeno tende a generare un'omogeneizzazione dei dati (pochi cluster con tante osservazioni ed alcuni cluster residui contenenti pochissime osservazioni) e ad impedire che emergano le differenze e le specificità dei singoli cluster. Per questi motivi, si è deciso di mantenere i 10 cluster e di considerare, ai fini dell'analisi, solo quelli che presentano una maggiore numerosità delle osservazioni effettuate. Pertanto, vengono esaminati i cluster 6 (contenente 20 osservazioni), 7 (contenente 24 osservazioni) e 10 (contenente 11 osservazioni).

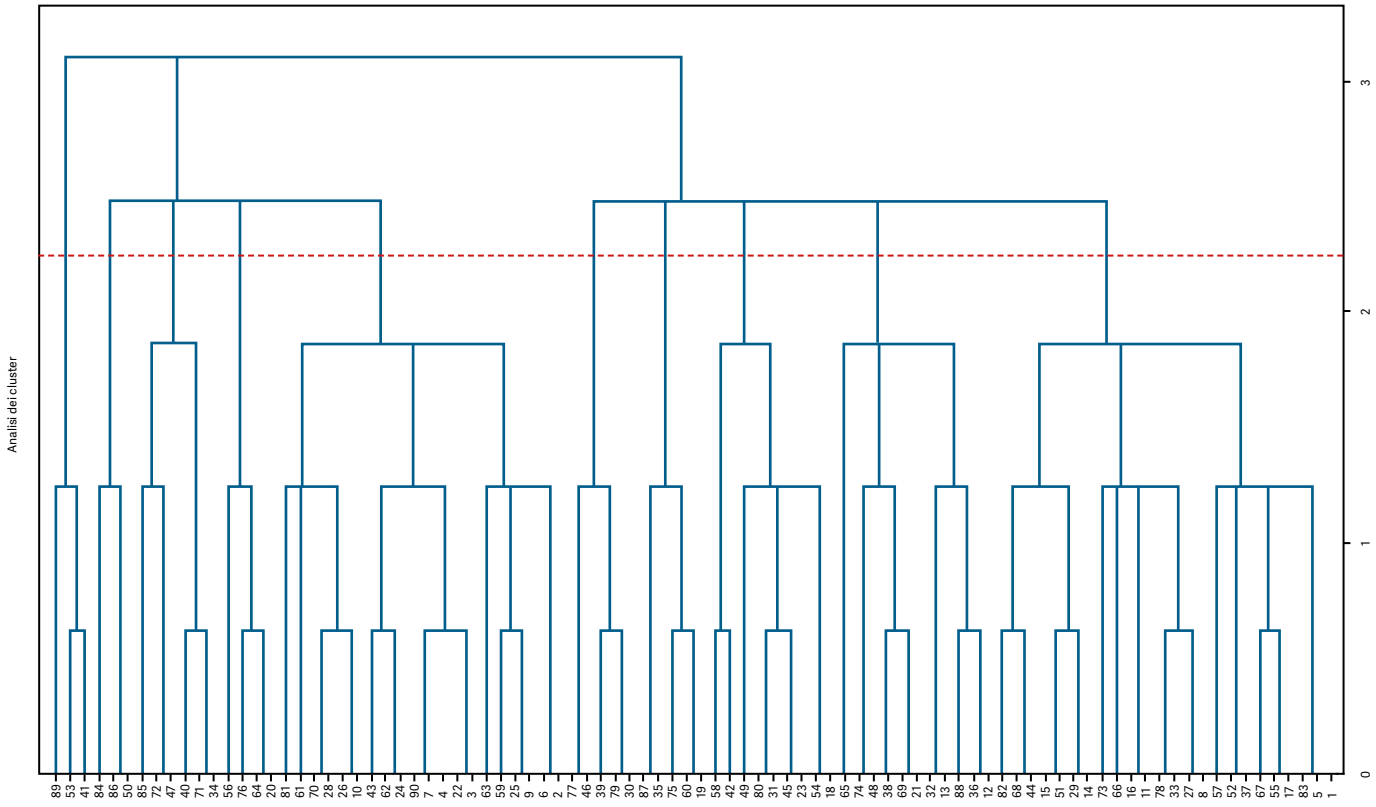

Figura 2
Il dendrogramma e i cluster individuati.

Questi tre cluster principali assumono delle caratteristiche specifiche che permettono di collocarli in una sorta di "posizionamento ideale". Da un lato, è identificabile il cluster degli interventi che presentano una maggiore vocazione verso la sostenibilità (cluster 10). Queste iniziative sono prevalentemente promosse e gestite da organizzazioni del terzo settore, vengono generalmente realizzate in zone periferiche e generano, comparativamente ad altri cluster, un coinvolgimento più elevato delle comunità locali. In una posizione intermedia si colloca il cluster degli interventi con una spiccata valenza sociale (cluster 7). Queste iniziative sono anch'esse promosse in larga parte da organizzazioni del terzo settore ma spesso la loro gestione viene effettuata in partnership con altri soggetti, soprattutto di natura pubblica; presentano una maggiore varietà territoriale, interessando aree e contesti differenti, e favoriscono la partecipazione comunitaria attraverso rapporti di natura associativa. Infine, dall'altro lato di questo spazio ideale, trova una propria posizione il cluster degli interventi con una propensione verso il business (cluster 6). In questo caso, appare più elevato il ruolo di promozione e di gestione delle società di capitali e degli enti pubblici e i rapporti che si sviluppano con le comunità locali sono essenzialmente basati su relazioni di utenza. Di seguito, viene approfondita la natura di questi cluster principali, considerando in modo separato ognuna delle caratteristiche che permettono una loro specifica identificazione.

La prima dimensione che viene esplorata è costituita dalla finalità dei singoli cluster. Questo aspetto appare rilevante in quanto permette di effettuare una tipizzazione dei singoli raggruppamenti. Sulla base delle informazioni che emergono, i cluster più consistenti presentano, infatti, differenti profili identitari, tali da permettere una loro identificazione/denominazione specifica (Tabella 6).

Finalità principale	Cluster degli interventi sostenibili	Cluster degli interventi sociali	Cluster degli interventi di business
Attività culturali e ricreative	45,5	45,8	35,0
Welfare sociale	9,1	12,5	5,0
Hub dell'innovazione e della creatività	18,2	16,7	15,0
Valorizzazione culturale e commerciale luogo	0,0	8,3	15,0
Attività commerciali e artigianali	9,1	4,2	10,0
Parchi, giardini, orti, cascine sostenibili	9,1	8,3	5,0
Complesso residenziale ed uffici	0,0	4,2	5,0
Centro di servizi	0,0	0,0	10,0
Sviluppo sostenibile	9,1	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Tabella 6
Le finalità prevalenti dei singoli cluster.

L'aspetto che accomuna tutti i cluster è la prevalenza di iniziative di rigenerazione urbana sia con finalità culturali e ricreative, sia volte ad innalzare il livello di innovazione e di creatività dei contesti locali. Oltre a queste tematiche che costituiscono una sorta di comune denominatore, esistono degli elementi di differenziazione in base ai quali e possibile individuare il cluster degli interventi sostenibili, quello degli interventi sociali ed il cluster degli interventi di business.

Nel cluster degli interventi sostenibili vi è una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale delle iniziative ed alla gestione sostenibile delle aree verdi e delle attività agricole. Nel cluster degli interventi sociali tra le finalità delle iniziative di rigenerazione è più marcata la presenza del welfare e dell'inclusione sociale. Nel cluster degli interventi di business c'è una maggiore presenza di attività commerciali, turistiche e di sviluppo dei servizi professionali.

Considerando, invece, le zone di intervento, appare evidente la centralità che viene rivestita dalle zone periferiche (Tabella 7).

Zona di intervento	Cluster degli interventi sostenibili	Cluster degli interventi sociali	Cluster degli interventi di business
Centro	36,4	33,3	35,0
Periferia	63,6	54,2	60,0
Montagna	0,0	4,2	0,0
Waterfront	0,0	8,3	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Tabella 7
Le zone di intervento nelle iniziative di rigenerazione urbana.

In questo caso, la differenza tra i cluster non risiede tanto nelle voci principali che, come appena evidenziato, vedono le iniziative localizzate in centro o in periferia come prevalenti, quanto piuttosto nei valori residuali. Il cluster degli interventi sociali presenta processi di rigenerazione urbana che vengono realizzati anche in aree meno usuali, come le aree montane e le fasce di territorio waterfront. Considerando invece la governance dei processi di rigenerazione urbana e, in particolare, le attività di promozione delle diverse iniziative, possono essere identificate alcune specificità (Tabella 8).

Soggetto promotore	Cluster degli interventi sostenibili	Cluster degli interventi sociali	Cluster degli interventi di business
Cooperativa (*)	27,3	20,8	5,0
Impresa sociale	9,1	4,2	5,0
Associazione	27,3	25,0	30,0
Organismo pastorale	0,0	4,2	0,0
Fondazione	9,1	8,3	10,0
Pubblica Amministrazione	0,0	12,5	10,0
Enti pubblici	0,0	8,3	10,0
Società di capitali	9,1	4,2	15,0

Consorzio	9,1	8,3	5,0
Società consortile	0,0	4,2	0,0
Ordini professionali	0,0	0,0	5,0
Azienda agricola	9,1	0,0	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Tabella 8
I soggetti promotori delle iniziative di rigenerazione urbana. (*) Incluse le cooperative sociali.

Il cluster degli interventi sostenibili vede tra i soggetti promotori la netta prevalenza di realtà appartenenti al terzo settore. Nel cluster degli interventi sociali compaiono, oltre a realtà quali associazioni, cooperative, imprese sociali e fondazioni, anche soggetti pubblici, nelle forme di enti strumentali o di organismi della Pubblica Amministrazione, confermando l'esistenza, a livello nazionale, di rapporti stretta collaborazione e di complementarità tra soggetti pubblici e privati nella proposta, progettazione ed introduzione di servizi di welfare. Il cluster degli interventi di business evidenzia, infine, un maggior orientamento verso il mix pubblico-privato ma denota anche un maggior protagonismo di realtà commerciali, come ad esempio società di capitali ed ordini professionali.

Il trend appena definito viene confermato anche prendendo in considerazione i soggetti che assumono la gestione delle iniziative di rigenerazione urbana (Tabella 9).

Soggetto gestore	Cluster degli interventi sostenibili	Cluster degli interventi sociali	Cluster degli interventi di business
Cooperativa (*)	18,2	12,5	10,0
Impresa sociale	0,0	8,3	5,0
Associazione	36,4	25,0	25,0
Organismo pastorale	0,0	4,2	0,0
Fondazione	9,1	8,3	10,0
Impresa di comunità	0,0	4,2	5,0
Pubblica Amministrazione	0,0	4,2	10,0
Enti pubblici	0,0	8,3	10,0
Società di capitali	9,1	0,0	15,0
Consorzio	9,1	8,3	5,0
Società consortile	0,0	4,2	0,0
ATI	18,2	8,3	0,0
ATS	0,0	4,2	0,0
Azienda agricola	0,0	0,0	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Tabella 9
I soggetti gestori delle iniziative di rigenerazione urbana. (*) Incluse le cooperative sociali.

Il cluster degli interventi sostenibili è caratterizzato da un ruolo delle organizzazioni appartenenti al terzo settore (63,7%) e da una quota significativa attribuibile a soggetti neo-costituiti (ATI). Il cluster degli interventi sociali presenta, invece, una maggiore eterogeneità. Le organizzazioni del terzo settore restano, in termini aggregati, i principali gestori dei processi di rigenerazione urbana (62,5%), anche con la presenza di nuovi attori, come nel caso delle imprese di comunità. Un ruolo di rilievo viene ricoperto dai soggetti pubblici mentre le aggregazioni tendono ad assumere una varietà più elevata. Infine, nel cluster degli interventi di business, accanto alla funzione di gestione svolta dalle associazioni e dai soggetti pubblici, diminuisce il protagonismo delle cooperative mentre diventa rilevante quello delle società di capitali. Infine, vi è la fase di partecipazione che si presenta complessa da esaminare poiché può essere intesa sia come naturale prosecuzione della gestione, sia come possibilità che ha la comunità di vivere e animare lo spazio rigenerato (Tabella 10). A tal fine, vengono proposte tre differenti categorie concettuali in grado di rappresentare: la fruizione diretta dello spazio e della sperimentazione, come cliente o come cittadino attivo (rapporto di utenza); la partecipazione in qualità di socio o associato, con possibilità di essere consultati, avanzare proposte, votare iniziative ed apportare finanziamenti (rapporto associativo); la possibilità dei cittadini di diventare amministratori delle attività derivanti dai processi di rigenerazione urbana, come nel caso delle imprese di comunità, degli orti collettivi, delle comunità che occupano siti industriali e si auto-regolano, dei membri che partecipano agli esperimenti di albergo diffuso (rapporto di gestione).

Modalità di partecipazione	Cluster degli interventi sostenibili	Cluster degli interventi sociali	Cluster degli interventi di business
Rapporto di utenza	54,5	54,2	60,0
Rapporto associativo	36,4	37,5	35,0
Rapporto di gestione	9,1	8,3	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Tabella 10
Le modalità di partecipazione delle comunità locali.

Le tipologie di rapporto che contraddistinguono gli interventi presenti nei tre cluster non presentano sostanziali differenze. La partecipazione viene intesa prevalentemente come rapporto di utenza, ovvero di fruizione semplice e diretta delle aree che vengono rigenerate. La possibilità di diventare soci nella gestione di tali iniziative, e quindi di essere chiamati a valutare proposte e finanziare l'iniziativa, assume una posizione secondaria mentre appare ancora difficoltoso da intraprendere il percorso che conduce i cittadini ad essere protagonisti esclusivi di simili esperienze.

Conclusioni ed indicazioni di policy

Il lavoro di ricerca svolto da un lato ha messo in evidenza il significativo ruolo dalle imprese sociali e dalle organizzazioni del terzo settore nella promozione e nella gestione delle iniziative di rigenerazione urbana e dall'altro lato ha fatto

emergere alcuni elementi chiave ed aspetti critici che possono determinare l'esito dei processi di rigenerazione.

In primo luogo, la centralità del territorio. La promozione dei processi di rigenerazione passa dalla conoscenza e dall'attivazione delle risorse e degli attori locali che possono essere rafforzate con il supporto di competenze, risorse e progettualità esterne che, però, non devono sostituire le competenze, le risorse e le progettualità che il territorio è in grado di esprimere.

In secondo luogo, il valore strategico della collaborazione tra soggetti pubblici e attori privati. In diverse esperienze analizzate gli attori pubblici sono stati assenti sia nell'attivazione che nella gestione dei processi di rigenerazione. In questi casi alcuni soggetti privati, spesso imprese sociali e organizzazioni di terzo settore, hanno svolto un'importante funzione di coordinamento e di attivazione della comunità. Questa attività ha prodotto risultati positivi, tuttavia, non può sostituire il supporto che gli attori pubblici possono dare ad un progetto di rigenerazione urbana che, per sua natura, richiede interventi multidimensionali che solo i soggetti pubblici possono assicurare. È in questa prospettiva che risulta strategica la collaborazione tra soggetti pubblici e organizzazioni private.

In terzo luogo, l'importanza dell'ascolto e del coinvolgimento della comunità locale. Nelle esperienze analizzate gli insuccessi e le problematicità incontrate nello sviluppo dei progetti di rigenerazione sono spesso dovuti all'incapacità di contestualizzare e radicare gli interventi nelle comunità locali attivando la partecipazione dei cittadini che vivono nella città o nel quartiere in cui l'intervento è localizzato. Il saper ascoltare e coinvolgere le comunità locali costituisce un fattore di successo. La partecipazione, tuttavia, è un'attività complessa e non è positiva in sé. Nei casi analizzati i processi partecipativi hanno funzionato nel momento in cui il coinvolgimento della comunità locale ha permesso di definire obiettivi e percorsi condivisi, risolvendo le complessità e le criticità legate ai percorsi di rigenerazione realizzati. In queste esperienze le imprese sociali e le organizzazioni di terzo settore hanno svolto un'utile funzione a supporto della partecipazione dei cittadini.

In quarto luogo, coniugare innovazione e memoria. Non ci può essere intervento di rigenerazione senza trasformazione. L'innovazione e la trasformazione, tuttavia, non devono essere fini a sé stessi ma devono essere funzionali al raggiungimento di obiettivi sociali, ambientali, urbanistici ed economici condivisi. Nei casi di successo studiati un elemento ricorrente è la capacità di valorizzate le storie e le architetture locali, la memoria dei luoghi e degli edifici mettendole in collegamento con le visioni future incorporate dal progetto di rigenerazione.

Infine, saper programmare. Spesso le iniziative di rigenerazione urbana nascono da intuizioni di un ristretto gruppo di persone o da processi di pianificazione aperti in grado di attivare un riuso degli spazi inteso in senso ampio, per poi trovarsi ad affrontare problemi di sostenibilità e continuità nel tempo. Per questo motivo, evitando forme di cristallizzazione dell'esperienza creativa, un ruolo positivo può essere svolto dagli attori pubblici (ad esempio comuni e regioni) che possano supportare lo sviluppo delle iniziative, anche in previsione di una loro sostenibilità nel medio lungo termine e di una loro replicabilità. La fase che precede l'avvio dei processi di rigenerazione è estremamente importante e può determinare l'esito di tutto il processo, per questa ragione deve essere adeguatamente programmata ed integrata con le traiettorie di sviluppo di medio lungo termine del territorio in cui l'intervento di rigenerazione sarà realizzato.

Per valorizzare il contributo che le imprese sociali e le organizzazioni di terzo settore possono apportare ai processi di rigenerazione urbana in termini di radicamento dell'intervento nel territorio, di coinvolgimento dei cittadini e di attivazione di risorse aggiuntive plurali (pubbliche, private e comunitarie) è necessario il pieno riconoscimento istituzionale di queste organizzazioni nei processi di rigenerazione urbana e l'adozione di procedure amministrative che ne riconoscano le specificità ed il valore aggiunto che possono apportare.

In questa prospettiva un importante banco di prova sarà l'applicazione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza. Nel PNRR un volume significativo di risorse è destinato alla realizzazione di interventi di rigenerazione urbana sia nelle città di dimensioni medio piccole che nelle aree metropolitane. Ad oggi nel piano c'è solo un vago richiamo alle organizzazioni di terzo settore che possono essere coinvolte nella coprogettazione di alcuni interventi di rigenerazione.

Se si vuole valorizzare il contributo delle imprese sociali e delle organizzazioni di terzo settore nell'attuazione del PNRR sarà importante:

a individuare in modo esplicito queste organizzazioni come soggetti che possono contribuire a ideare gli interventi di rigenerazione realizzati con le risorse del PNRR e gestire, nell'interesse generale della comunità e senza scopo di lucro, le attività economiche che verranno realizzate nei beni rigenerati utilizzando risorse pubbliche;
b individuare nella coprogrammazione e nella coprogettazione, disciplinate dal Codice del Terzo Settore, gli strumenti amministrativi ordinari per regolare i rapporti tra amministrazioni pubbliche ed organizzazioni di terzo settore nell'ambito degli interventi di rigenerazione realizzati con le risorse del PNRR.

DOI: 10.7425/IS.2021.03.01

Bibliografia

Bernardoni A., Picciotti A. (2017), *Le imprese sociali tra mercato e comunità. Percorsi di innovazione per lo sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.

Cafiero G. (2013), "Urban Regeneration: A Development Driver, a Renewal Indicator of the Italian Society", *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 27(1-2), pp. 31-58.

Cafiero G., Calace F., Corchia I. (2014), "Urban regeneration: Economic policies and institutional innovation", *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 28(3), pp. 667-696.

De Luca M., Da Milano C. (2006), "Il patrimonio e le attività culturali nei processi di rigenerazione urbana", *Economia della Cultura*, 16(3), pp. 371-382.

Detheridge A. (2014), "A challenge for Art: Urban Regeneration in the critical spaces of the City", *Economia della Cultura*, 24(1), 51-62.

Galdini R. (2008), *Reinventare la città: strategie di rigenerazione urbana in Italia e Germania*, Franco Angeli, Milano.

Gastaldi F., Camerin F. (2017), "Processi di dismissione degli immobili militari. Temi e problemi aperti per la rigenerazione urbana in Italia", *Scienze Regionali. Italian Journal of Regional Science*, 1(16), pp. 103-120.

Le Xuan S., Tricarico L. (2013), "Le Community Enterprises in Gran Bretagna: imprese sociali come modello di rigenerazione", *Impresa Sociale*, 2.2013, pp. 27-34.

Nussbaumer J., Moulaert F. (2007), *L'innovation sociale au coeur des débats publics et scientifiques*, Presses de l'Universite du Quebec, Canada.

Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.

Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Il Mulino, Bologna.

Spaziante A. (2018), "Dismissione e riuso di piccole fabbriche: un monitoraggio lungo ventitré anni sulle trasformazioni di Torino", *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 6(1), pp. 39-102.

La sostenibilità di una politica sociale income-based: gli effetti del reddito di cittadinanza sullo spazio di intermediazione del terzo settore

Una prima analisi sui piani di inserimento sociale e i progetti utili alla comunità

Armando Vittoria
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Abstract

Il dibattito sulle cosiddette politiche di reddito minimo è ormai al centro delle agende democratiche. Queste hanno certamente dato prova di poter almeno in parte contrastare povertà – anche familiare – ed esclusione sociale. E tuttavia, con il ciclo di austerity e ancora con la crisi pandemica, per molte delle democrazie a capitalismo maturo si pone il tema di una revisione del sistema di welfare che sia capace di rendere sostenibile livelli di diseguaglianza tendenzialmente in aumento, per il crescere di fenomeni come l'automazione, la delocalizzazione produttiva, la disoccupazione involontaria.
In questo senso pone qualche interrogativo il consenso crescente che segmenti di opinione tra loro apparentemente opposti – di stampo sia tecno-liberale come di opposizione populista – stanno manifestando non solo verso l'istituzionalizzazione e l'allargamento delle misure di reddito minimo, ma più in generale di una politica di welfare sempre più centrata su misure di trasferimento di reddito, che lascia intravedere in prospettiva l'affermazione di modelli di politica sociale *income-based*, ovvero centrati su misure individualizzate di trasferimento monetario di reddito, come, ad esempio, il reddito di base o *basic income*.
Siamo forse di fronte alla prospettiva di una democrazia *del reddito* che, più che rimuovere gli ostacoli di diseguaglianza attraverso la promozione cittadinanza democratica attiva – se non *labor-based* – come nella democrazia del welfare, si limiterà ad istituzionalizzare complessi di politica sociale basati sul trasferimento di una equa dote monetaria di inclusione su base individuale? Che tipo di implicazioni questo avrebbe in termini di disarticolazione del tessuto sociale su cui si regge la democrazia? E che impatto hanno, anche già le politiche del reddito minimo, sul ruolo di intermediazione e aggregazione sociale svolto dai soggetti del terzo settore?
L'articolo si propone di affrontare queste domande, sia attraverso una parte di *framing* e analitica che discute i dilemmi teorici riguardanti le basi morali della politica sociale, sia ricorrendo ad un caso empirico, e in particolare valutando l'impatto in termini di coinvolgimento del terzo settore dei Progetti utili alla comunità (PUC) programmati, attraverso il PON Inclusione, con il fine di realizzare l'inserimento sociale dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RDC).

Keywords: reddito di cittadinanza, disintermediazione, terzo settore, progetti di utilità collettiva, individualismo di massa, politica sociale income-based, democrazia del reddito

DOI: 10.7425/IS.2021.03.02

Introduzione

Il dibattito sulle cosiddette politiche di reddito minimo è da quasi un ventennio al centro delle agende dei governi democratici. Concepite in piena transizione post-fordista per convivere con le altre classi di policy sociali produttiviste o industriali, queste hanno certamente dato prova, soprattutto con il ciclo di austerity e poi con la crisi pandemica, di contribuire a contrastare povertà – anche familiare – ed esclusione sociale.

Vi è, tuttavia, un altro aspetto della loro progressiva affermazione nei sistemi di welfare dell'Europa continentale che pone un qualche interrogativo. Con il modello di capitalismo che va affermandosi nella tarda globalizzazione, il tema della diseguaglianza strutturale si pone sempre più come centrale per i governi occidentali (Milanovic, 2019), e quella pressione sull'universalità dei meccanismi di welfare iniziata con la transizione post-fordista (Pierson, 1998) pare riflettersi sia sugli obiettivi che la politica del welfare verrà a perseguire, sia sugli strumenti di policy attraverso cui lo farà.

Se questi apparivano infatti chiari per il vecchio Stato Nazionale a Welfare Keynesiano – produttivista, industriale, *labor-based* – e consistevano nel ridurre le diseguaglianze sociali prodotte dal capitalismo attraverso la cittadinanza democratica e la sua demercificazione (Esping-Andersen, 1990), davanti alla prospettiva di automazione avanzante, disoccupazione involontaria crescente e cristallizzazione della marginalità sociale, molte democrazie mature sembrano procedere a vista nella pianificazione della politica sociale.

Ed è anche in questo contesto che si inserisce la crescente diffusione delle politiche di sostegno al reddito, prima di tutto quelle di reddito minimo (*minimum income*). Come era stato per il welfare *labor-based* al tempo del fordismo, attraverso una diffusa politica sociale *del reddito*, molti governi europei, anche dentro cornici di cosiddetto *workfare*, sembra stiano faticosamente ricercando un principio di sostenibilità della diseguaglianza per la condizione postdemocratica o neodemocratica (Von Beyme, 2017), virando, passo a passo, verso un welfare *income-based*. Ciò che sembrerebbe intravedersi è una sorta di passaggio a modelli sociali e di integrazione democratica basati sul reddito, in cui la filosofia dell'intervento sociale pare sempre più modellata sulla monetizzazione e individualizzazione delle misure.

Ben al di là, dunque, della efficacia delle misure di reddito minimo nel contrastare, temporaneamente, povertà ed esclusione, questa tendenza espansiva – e il consenso ampio che riceve, dai governi ai movimenti di promozione, ad esempio, un'idea come il *basic income* – propone sul lungo periodo alcuni interrogativi per i sistemi di welfare e per quello democratico *tout court*, soprattutto per il modello sociale europeo. Siamo forse dinanzi al superamento dell'originario paradigma welfarista, e dunque alla prospettiva di modelli di politica sociale che abbandonano l'obiettivo del potenziamento delle capacità di cittadinanza democratica di individui o famiglie immaginando di rendere sostenibile la diseguaglianza principalmente attraverso misure di trasferimento di reddito individualizzato e/o familiare, cioè attraverso una visione che non discute i meccanismi della redistribuzione tra capitale e lavoro? La prospettiva, ad esempio, di una democrazia che potremmo paradossalmente definire *del reddito* o *income-based*, cioè che distribuisce i punti di equità sociale – o le *social chances* – se non esclusivamente almeno prevalentemente trasferendo benefit sociali sotto forma di quote monetarie, ha *in re ipsa* un qualche portato antisociale sul lungo periodo? E ancora, quanto la prospettiva di sostituire la politica del welfare con, ad esempio, il reddito di base produrrebbe un'idea individualistica e non collettiva della coesione sociale? Ma, soprattutto, e considerando i lunghi processi di disintermediazione e privatizzazione dello spazio sociale che hanno accompagnato la cosiddetta condizione post-democratica, in che misura la prospettiva di modelli di politica sociale sempre più *income-based* – e di una democrazia *del reddito* – interverrebbe sui processi di disarticolazione che già colpiscono le società del capitalismo maturo, e – soprattutto – quale tipo di effetto tale politica avrebbe sul ruolo svolto dal terzo settore?

L'articolo prova ad affrontare tali questioni. Nei due paragrafi che seguono, dedicati al frame teorico e analitico, viene affrontata la prima parte di queste domande, la quale è essenzialmente relativa all'impatto sulla dimensione individuale-collettivo di modelli di politica sociale prevalentemente *income-based*. La parte empirica sviluppata nel paragrafo seuccessivo è, invece, dedicata all'implementazione del Reddito di Cittadinanza (RDC) in Italia. In particolare, attraverso il caso dei Progetti utili alla comunità (PUC), programmati sul PON Inclusione 2014-2020 per valorizzare l'inserimento sociale dei beneficiari di RDC, si cercherà di misurare l'impatto che questo tipo di policy-su-policy *income-based* sta avendo sul contributo e sulla capacità di intermediazione del terzo settore.

Verso un welfare e una democrazia *del reddito (income-based)*?

Con la transizione post-fordista (Jessop, 1996), la pressione irresistibile sul ridimensionamento dei meccanismi basati sull'universalità delle prestazioni sociali (Pierson, 1998) e i processi di *retrenchment* e *rescaling* istituzionale del welfare industriale-produttivista inducono mutamenti sostanziali nel campo delle politiche sociali. Non solo, ma particolarmente nel campo delle misure di sostegno al reddito, tale cambiamento è variamente caratterizzato da spinte al post-produttivismo, come dalla difesa (Morel, Palier, 2011; Leòn, Pavolini, 2014) e anche dalla critica alle teorie di *social investment* (Cantillon 2011). Generalmente è comunque segnato, in molti sistemi dell'Europa continentale, dall'affermazione di nuove tipologie di policy – e di nuovi *social benefits* – che rispetto al welfare industriale presentano alcuni caratteri di fondo: una più sfumata, o diversamente declinata, ispirazione "lavorista" delle politiche di welfare; il crescere di *benefits* sociali spesso slegati da un orizzonte di integrazione produttivista, e sovente centrati sul trasferimento monetario di reddito sia familiare ma anche – e forse in misura crescente – su base individuale; la tendenziale dilatazione, dunque, di una politica sociale *income-based*, che nell'idea del policy maker si implementa senza grande sforzo burocratico e senza il rilevante intervento, anche di progettazione, dei corpi intermedi sociali come quelli del terzo settore.

Un posto di rilevo in questo processo è stato rivestito senza dubbio, negli ultimi decenni, dal dibattitto sulle misure di reddito minimo, inizialmente concepite, a partire dai sistemi dell'Europa centro-settentrionale (*bijstand*, *sozialhilfe*, *kontanthjaelp*), per convivere con le altre classi di policy sociali produttiviste, e che hanno nel tempo dato prova di aiutare a contrastare la povertà – anche familiare – e l'esclusione sociale. Ancor più di recente, e allo stato nascente, il dibattito si è poi allargato a quello sul reddito di base (Granaglia, Bolzoni, 2016). Ma, soprattutto nel primo caso, la discussione sull'impatto del reddito minimo – il quale nei paesi dell'Europa meridionale, non ultima l'Italia, ha sollevato anche non poche criticità di applicazione (Natili, 2017, 2019; Baldini et al., 2018) – è corso in parallelo con quello più generale sulla capacità della politica sociale *del reddito*, ormai consolidata a livello europeo (Frazer, Marlier, 2016), non solo di contenere gli effetti sociali della povertà anche familiare (Marchal et al., 2016; Cantillon et al., 2017), ma anche di raggiungere obiettivi classicamente definibili di welfarismo progressivo (Hicks, 2018), cioè di ridurre le diseguaglianze sociali prodotte dal capitalismo attraverso la cittadinanza democratica (Esping-Andersen, 1990).

L'avanzare di questa politica sociale *del reddito (income-based)* risulta quindi interessante anche in ragione delle sue possibili implicazioni di lungo periodo, perché interroga sulla capacità del governo pubblico di intervenire sulla sostenibilità sociale della diseguaglianza in contesti a capitalismo maturo, contrastando alcune tendenze che sembrano destinate a segnare le democrazie nei prossimi decenni: la diffusa povertà anche lavorativa, l'esclusione sociale strutturale, la robotizzazione, la disoccupazione involontaria crescente, la tendenziale scarsità dei benefit sociali in un contesto di pressione populista per l'immigrazione e di *welfare chauvinism* crescente (Van der Waal et al., 2013; Keskinen et al., 2016).

La letteratura si è infatti finora principalmente esercitata nell'analizzare articolatamente gli effetti di medio-breve periodo su povertà ed esclusione sociale della politica sociale *del reddito*, ancora poco ci si è interrogati sugli effetti di lungo periodo. A interrogare sono infatti anche le implicazioni generali per il modello di welfare che perverrebbero dal consolidamento di una filosofia di intervento sociale più basata su un'idea contrattualistica, monetizzata ed individualizzante della politica sociale che su una *politics* di progressiva rimozione delle diseguaglianze strutturali tra famiglie, gruppi, e forse anche classi sociali.

Siamo, forse, davanti al superamento del paradigma welfarista – anche rimodulato nei suoi passaggi post-fordisti dal welfare mix a quello orizzontale – e dunque alla prospettiva di modelli di politica sociale centrati sul reddito, che rinunciano al potenziamento delle capacità di cittadinanza democratica di individui, famiglie e gruppi sociali immaginando di rendere sostenibile la diseguaglianza principalmente trasferendo reddito su base individuale e/o familiare, e dunque non intervenendo sui meccanismi di redistribuzione della ricchezza e della mobilità sociale?

La questione investe alcuni nodi essenziali della cosiddetta condizione postdemocratica. Perché quella che oggi appare come una (non improbabile) prospettiva – cioè il completo passaggio da modelli di protezione sociale post-produttivisti e/o *work-oriented* ad altri centrati *sul reddito* – presenta infatti delle implicazioni potenzialmente molto rilevanti sui due lati della disarticolazione del tessuto sociale e della disintermediazione del sistema politico.

In primo luogo, si tratta di una questione rilevante per ragioni collegate all'attuale fase di transizione dei sistemi economici del capitalismo maturo. Infatti, il ciclo di austerity seguito alla crisi dei *subprime* e successivamente con la crisi pandemica ha riportato al centro delle agende di governo il tema della sostenibilità sociale della diseguaglianza (Rodrik, 2011; Piketty, 2016; Milanovic, 2019), già sollevato da voci isolate negli anni centrali della "mondializzazione felice" (Krugman, 2004). Attualmente, la discussione sul ruolo da destinare alla politica sociale nel piano di recovery dell'Unione Europea in qualche misura ne è ulteriore conferma. In generale, ad emergere è come il capitalismo della tarda-globalizzazione sia destinato a trasformare strutturalmente, e non solo a modificare marginalmente, il cosiddetto modello sociale europeo.

In questo senso, l'istituzionalizzarsi e il dilatarsi in quasi tutti i sistemi di protezione, ad esempio europei, delle politiche sociali basate sul sostegno al reddito inizia a trasformare l'originaria funzione di integrazione delle politiche del welfare lavorista del reddito minimo. Misure come la *renta de inserción, revenu de solidarité active* oppure il reddito di cittadinanza godono ormai di una centralità assoluta nei sistemi di protezione nazionali; che è anche una centralità di agenda nel sistema politico, egemonizzando con queste misure ormai la spesa e la politica sociale, grazie anche ad un'accoglienza trasversale soprattutto tra le nuove forze politiche: tra le formazioni neoliberali, che le concepiscono a supporto di agende tecnocratico-liberali per sedare il conflitto sociale; tra i partiti populisti e *far-right*, per capitalizzare elettoralmente il rancore e la paura dell'esclusione sociale dei *left-behind* della globalizzazione (Fenger, 2018).

Al di là della spinta di coalizioni politico-sociali – spesso minoritarie – che chiedono politiche di sostegno al reddito per contrastare temporaneamente povertà ed esclusione sociali crescenti, è infatti proprio questa morsa di populismo e neo-dirigismo tecnocratico a centrare l'agenda di molte democrazie europee sulle misure di sostegno al reddito, attraendo con forza la politica sociale nel campo di gravitazione di quella che è stata definita una "società algopatica" (Han, 2021). Con democrazie che, piano piano, tendono ad isolare il campo della policy sociale dall'ambito dei conflitti, immaginando di orientare, ad esempio, le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione su una dimensione immediatamente ed esclusivamente sedativa dei bisogni più individuali che familiari, espungendo il lavoro dal paradigma sociale ed evitando il tema della redistribuzione che è collegato al welfare. Sembrerebbe l'anticamera della democrazia *del reddito*, che abdica agli obiettivi welfaristi progressivi della redistribuzione e della mobilità sociale e destruttura ogni costruzione e intermediazione di tipo collettivo nella politica di contrasto alle diseguaglianze, individualizzando in un rapporto *ad duos* – con il mercato, con lo Stato – il tema dell'esclusione e del bisogno; che riduce così, anche, il potenziale di intermediazione, partecipazione e di tessitura civica di cui i corpi intermedi e ascendenti – come lo stesso terzo settore – sono portatori.

Se così fosse, questa prospettiva di una democrazia *del reddito*, che distribuisce i punti di equità di base trasferendo più che capacità di cittadinanza benefit monetari, ha *in re ipsa* un qualche portato antisociale? Che tipo di implicazioni questa visione morale del welfare e della politica sociale – si pensi, ad esempio, al *basic income* – ha in termini di disarticolazione e disintermediazione del tessuto democratico? Produce inevitabilmente un'idea individualistica e non collettiva della coesione sociale? E da questo punto di vista, non in ultimo, quale tipo di effetto tale politica sociale *del reddito* ha e rischia di avere nel lungo periodo sul ruolo svolto dal terzo settore?

Dal reddito di base alla democrazia *del reddito*: un possibile frame

Per cercare di rispondere a queste prime domande è necessario, forse, ragionare della idea di morale e bene pubblico che sta dietro l'idea di una democrazia *del reddito*. Ad uno sguardo più lungo, l'idea di una politica sociale sempre più basata sul trasferimento di reddito (*income-based*) sembrerebbe infatti mutuare alcuni caratteri dall'idea che, originariamente, un po' la ispira: quel reddito di base incondizionato (*universal basic income*) immaginato dal contrattualismo *libertarian* come soluzione di "giustizia naturale" per un modello di società essenzialmente a-welfarista e individualista, che riserva poco spazio alla dimensione collettiva e politica di risoluzione delle diseguaglianze (Vittoria, 2019). Visione che, riflettendoci, si mostra perfettamente complementare e funzionale a molte dimensioni caratterizzanti i sistemi tardo-capitalistici e postdemocratici animati dall'individualismo di massa: una piazza ed una torre (Ferguson, 2018).

La divaricazione tra *politics* e policy sociale del reddito è, in questo senso, chiarificatrice. Se infatti l'uso delle politiche di reddito minimo – ad esempio – rivela una certa efficacia nel contenere sul breve periodo povertà ed esclusione sociale, è

la politica sociale *del reddito* (anche minimo) ad essere però decisamente meno promettente nell'intervenire sulla logica di redistribuzione degli spazi di cittadinanza democratica, e dunque sulla sostenibilità politica della diseguaglianza strutturale che caratterizza i sistemi attuali. È in particolare la logica di individualizzazione e *monetizzazione* dell'intervento sociale da cui sembra ispirata che potrebbe aggravarne, ulteriormente, quelle tendenze alla disarticolazione del tessuto civile-sociale e alla disintermediazione che attualmente minacciano lo spazio democratico.

Questo dipende, ovviamente, dalla centralità che questa politica sociale *del reddito* andrà progressivamente ad acquisire. Ciò che tuttavia si può di certo osservare è che per molti governi europei il ricorso robusto alle politiche sociali di sostegno al reddito sembra legato alla faticosa ricerca di un principio di sostenibilità per il modello sociale post o neodemocratico (Von Beyme, 2017), nel quale il consenso alle politiche sociali proviene da misure sempre più decentrate rispetto all'orientamento "laburista" e collettivo del welfare, mosse da obiettivi di breve termine, come quello di rassicurare le paure dell'individuo-massa. Il baricentro della politica sociale si sta oggettivamente spostando verso misure di ispirazione più contrattualista e individualista – reddito di base, doti generazionali – e che peraltro tendono ad escludere sempre più, per la loro implementazione, logiche collettive, partecipative, di intermediazione. Si riflettono nella politica sociale alcune tendenze della *platform society* (Van Dijck et al., 2018): forte disintermediazione, bassa intensità partecipativa collettiva, neo-individualismo.

Un esempio di conferma è nella discussione attualmente in atto sul PNRR, con le posizioni di largo e trasversale favore verso un potenziamento della policy di reddito minimo – e ben oltre i suoi obiettivi di supporto temporaneo alla povertà – e, di converso, il debole sostegno invece verso l'idea di un salario minimo europeo. L'orizzonte sembrerebbe essere quello di una politica economica del sociale, pensata prevalentemente su misure di trasferimento monetario che abbiano l'obiettivo non solo di lenire temporaneamente gli effetti della povertà individuale/familiare, ma soprattutto di sedare le paure – e le opposizioni – di larghi segmenti anche elettorali di esclusi dalla nuova economia capitalistica. In questo senso, l'idea di una politica sociale *income-based*, di una democrazia *del reddito*, incarna perfettamente lo *zeitgeist* populista: il bisogno analgesico e palliativo dell'individuo-massa di calmare la propria paura di esclusione dal sistema senza passare attraverso il conflitto economico, sociale, politico (Han, 2021).

Quella che resta, ad oggi, una percettibile tendenza di passaggio alla democrazia *del reddito*, inizia però a farsi strada in alcuni segmenti dell'opinione pubblica, tra le parti politiche, nell'agenda, e con un sostegno significativamente trasversale: sul basso del sistema politico postdemocratico, ovvero tra quei soggetti populisti ed anti-establishment che così capitalizzano il consenso dei *left-behind* della globalizzazione (Inglehart, Norris, 2019) rassicurandoli dalla paura – ormai individualizzata e non "di classe" – di esclusione, delocalizzazione, disoccupazione involontaria; sull'*alto*, dimostrandosi questo tipo di politica sociale fortemente compatibile con l'agenda di governi liberali sempre più a profilo tecno-liberale (Bloom, Sancino, 2019), inclini a difendere misure non proprio progressive, le quali non discutono la logica strutturale di distribuzione della ricchezza tra capitale e lavoro, spesso socializzano i costi delle crisi, e potenzialmente generano anche consumo interno.

Il favore verso un modello di politica sociale *income-based* sembrerebbe, insomma, unire i due fronti dell'antipolitica. Un esempio è nell'alleanza d'opinione – dai *think tanks* cosiddetti libertari ai movimenti anti-establishment – che sostiene l'iniziativa dei cittadini europei per sottoporre al Parlamento di Bruxelles una misura comune europea di *universal basic income*. E ancora, è significativa la modalità originale con cui la *issue* sul reddito universale abbia penetrato l'agenda delle ultime presidenziali americane, attraverso una figura curiosa e ambigua come quella dell'imprenditore Andrew Yang, la cui proposta di *freedom dividend* – sostanzialmente un reddito di base incondizionato di 1.000 dollari dai 18 ai 64 anni – non a caso ha continuato a vivere anche durante la sua campagna delle primarie a sindaco di New York, in maniera molto discussa anche per il sostegno milionario ricevuto da Yang da quei *big donors*, anche repubblicani, che durante la primaria democratica avevano avversato energicamente la piattaforma sul welfare sanitario universale di Bernie Sanders.

Dal punto di vista della visione morale sottesa alla politica sociale questo non deve sorprendere. L'orizzonte di una *reductio ad unum* delle politiche sociali al reddito naturale quale unica forma di compensazione – più che redistribuzione – in un modello di società che si intravede come sempre più indipendente dal lavoro è, in fondo, uno dei postulati di quella filosofia contrattualista, individualista, liberale e a-welfarista che anima da sempre l'idea madre delle politiche di cash benefit: il *basic income* (Van Parijs, 1991). Ma è davvero così? Sono cioè inevitabili gli effetti antisociali di una politica sociale – e una democrazia – *del reddito*?

La discussione sul reddito di base ha accesso negli ultimi anni un vivace dibattito (Granaglia, Bolzoni, 2016). In origine, la principale influenza sull'idea del reddito naturale (sociale o di base) si ritrova in una lunga tradizione della filosofia morale liberale che potrebbe definirsi di matrice *communitarian*. Da John Locke a Thomas Paine, da Charles Fourier a John Rawls e fino a Van Parijs, è infatti nell'individualismo "socievole" e di stampo contrattualista che la proposta di un trasferimento di base ad ogni individuo della comunità trova le sue radici, come dimostra l'esplicito richiamo dei sostenitori del *basic income* a Locke o al "minimo condizionato" di John Stuart Mill (Vittoria, 2019 – pp. 366-367). Un'idea dell'intervento sociale basata sulla compensazione individuale (una dote di tipo prepolitico) che ripristini una distribuzione equa (*fair*) dei punti di giustizia naturale che è piuttosto risalente nel repubblicanesimo americano (Fumagalli, 1997), e nelle sue forme più «spurie» anche nel liberalismo sociale europeo (Cunliffe, Erreygers, 2004).

Non è dunque casuale che, seppur impropriamente, alleanze sociali e movimenti politici anche di differente estrazione invochino l'idea del reddito sociale o di base per giustificare l'approvazione di misure di reddito minimo da parte del *policy maker*; ciò sebbene gran parte delle misure di *minimum income* attualmente operanti nelle democrazie occidentali nascano nella fase post-fordista come complementari al

welfare industriale, e si distanzino per giustificazione morale e per obiettivi dall'idea del reddito di base, sia nella variante propria del radicalismo agrario (*basic capital*) che in quella delle teorie contrattualiste sulla giustizia (*universal grant*), entrambe immaginate non come politica sociale pubblica ma come misura di contratto sociale pre-politica. Logica che, attualmente, pare avvolgere anche il recente dibattito sulla cosiddetta dote generazionale timidamente mossosi anche in Italia.

Nella sua formulazione contemporanea, attorno alla quale si è sviluppato a partire dal Collettivo belga Charles Fourier fondato nel 1984 un lungo dibattito, l'idea del *basic income* (anche detto *universal* o UBI) si ispira essenzialmente ad una visione non-produttivista e a-welfarista della giustizia più che della politica sociale, perché si traduce non in una politica pubblica ma in un «reddito corrisposto a tutti su base individuale e in modo incondizionato, cioè a prescindere da verifiche del livello di ricchezza e di occupazione» (Van Parijs, 1997 – p. 177). Un principio dunque di morale collettiva, che più che all'eguaglianza tende al ripristino dell'equa distribuzione dei punti di giustizia nella società naturale, per proteggerne il postulato "libero e proprietario" dai contraccolpi di un'alta diseguaglianza sociale, quindi dal conflitto (Cunliffe, Erreygers, 2004).

Certamente distante dal *minimum income* (reddito minimo) e dai suoi obiettivi di contrasto temporaneo alla povertà, il *basic income* è attualmente oggetto di sperimentazioni isolate in contesti post-industriali per così dire spinti, dalla Finlandia allo Stato canadese dell'Ontario. L'idea che lo anima, confinata a piccoli circuiti libertari o a movimenti alternativi poco strutturati, anche se favorevolmente accolta nel dibattito sui diritti sociali (Birnbaum, 2010; Painter, Thoung, 2015) è stata però oggetto di numerose critiche in parte accolte dalla *scholarship*: rispetto alla sua fattibilità (De Wispelaere e Noguera 2012), alla sua capacità di contrastare la diseguaglianza (Clark, Kavanagh, 1996; Caputo, 2008) ma, soprattutto, sui suoi effetti antisociali. Molti hanno infatti elevato delle critiche alle basi morali eccessivamente individualiste del *basic income* e all'idea regressiva della cittadinanza che coltiva (Blix, 2017), come al fatto che indebolisce un'etica collettiva di sostegno alla cittadinanza democratica (Jackson, 1999; Howard, 2005; Scharding, 2014).

Parte di queste critiche potrebbe trasferirsi anche ad altre visioni o politiche di reddito minimo che sembrano voler richiamare il *basic income* come idea ispiratrice, *in primis* ad un altro *grant* universale, cioè il (vero) reddito di cittadinanza. L'idea, infatti, di minimo sociale o *minimum social grant* (MSG) nasce maturando lo schema del *basic income* all'interno di una sensibilità sociale non-produttivista (Offe, 1999) come strumento per realizzare più che un'eguaglianza attiva una minima dignità sociale nei contesti post-industriali in cui le politiche di welfare faticano a realizzare i propri obiettivi; una soluzione che attraverso il trasferimento di un reddito individuale naturale o sociale intende sostanzialmente compensare la perdita di quei meccanismi che nel modello fordista avevano consentito al valore socio-produttivo del lavoro di riflettersi nella cittadinanza democratica, e che nella sua formulazione più spinta assume la forma di un salario sociale – sociale perché indipendente dal circuito lavoro-reddito-cittadinanza – incondizionato (Offe, 1997).

Quali limiti queste idee "pure" di reddito di base o sociale trasferiscono anche al reddito minimo, e come potrebbe questo riflettersi negativamente anche in quella che abbiamo chiamato la democrazia *del reddito*? La Tabella 1 prova a classificare i tipi puri di politiche *income-based* di matrice non produttivista, sia sociali che naturali. Emerge piuttosto chiaramente quale sia la diversità di prospettiva con le classiche misure di ispirazione industriale o *labor-based*. Sono infatti prima di tutto le basi morali individualiste o individualiste-sociali – nella strategia, negli obiettivi – a caratterizzare il *basic income* e il *minimum social grant*: un'idea della cittadinanza come dato prepolitico o naturale, sganciata dal circuito lavoro-reddito; un'idea della giustizia sociale come equità di partenza individualizzata, che non altera i meccanismi della distribuzione di ricchezza; un'idea della policy o meglio della misura sociale che prevede un basso coinvolgimento di intermediazione di gruppi e corpi collettivi o di comunità, che non alimenta le trame di relazione alla base della società (e della socialità). E alcune spinte alla disintermediazione sono intellegibili anche nella politica del reddito minimo, non casualmente spesso valorizzata come pilastro integrativo di una larga politica di welfare, efficace nel contrastare povertà ed esclusione sociale (Marchal et al., 2016; Cantillon et al., 2017; Natili, 2019) più che nel raggiungere obiettivi universalistici (Granaglia, 2016; Vittoria, 2019).

	UBI (reddito di base)	MSG (salario sociale)	Minimum income (reddito minimo)
Obiettivo	Benessere individuale naturale	Dignità sociale prepolitica	Dignità sociale attiva
Condizionalità	No	No	Si
Strategia	Individualista	Individualista sociale	Individualista-familiare
Target di policy	Cittadinanza naturale	Cittadinanza sociale passiva	Inclusione sociale attiva o passiva
Side-effect antisociale	Alto	Alto	Da alto a medio
Intermediazione istituzionale	Bassa	Bassa	Media
Intermediazione sociale	Nessuna	Nessuna	Medio-bassa

Tabella 1
Classi di policy sociali di *cash benefit*. Fonte: rielaborazione su Vittoria (2019, p. 369).

E tuttavia, la recente tendenza presente in alcuni paesi europei – si pensi a Italia e Francia – a ridisegnare il profilo della politica di welfare assegnando un peso – anche di bilancio – relativamente centrale alla policy di reddito minimo espone il modello di protezione sociale al rischio di una replicazione degli effetti individualistici e di disintermediazione che è possibile leggere, nel lungo periodo, in una politica sociale *income-based*. Misure che sono sempre più implementate nel rapporto diretto dal governo all'individuo, non concedendo così spazio di implementazione e rilevanza ai corpi aggregativi, ascendenti e d'intermediazione collettiva. Una individualizzazione e *monetizzazione* della politica sociale che agisce su sistemi politici postdemocratici già provati da uno spazio pubblico sfibrato. Un tema su tutti è: quanto la politica sociale *del reddito* influisce sulla disintermediazione, e in particolare quanto modifica il ruolo dei soggetti che partecipando all'implementazione delle politiche costruiscono, *naturaliter*, la trama della coesione sociale e dello sviluppo democratico, come i soggetti del terzo Settore?

L'implementazione del RDC dal sostegno individuale all'utilità collettiva. I Piani di inserimento sociale (PAiS), i Progetti utili alla comunità (PUC) e il coinvolgimento del terzo settore sul PON Inclusione

Il dibattito intensificatosi in Italia a seguito della introduzione della prima misura di reddito minimo istituzionalmente centralizzata – Reddito di Cittadinanza (RDC) – costituisce da questo punto di vista un punto d'osservazione molto interessante, anche in ragione della particolare precocità e intensità con cui i fenomeni di disintermediazione politica e anche sociale hanno colpito il sistema italiano (Vittoria, 2020a). Sebbene anticipato negli anni da altre misure, come il REI, che avevano dato prova di ottima efficacia nonostante non sempre godessero del pieno investimento da parte del policy maker (Gori, 2017; Baldini, Gori, 2019), e ampiamente discusso sul lato degli effetti economici, di quelli sociali, del disegno di policy (Baldini, Gori, 2019; Gallo, Sacchi, 2019; Gori, 2019; Vittoria, 2020b), il RDC non è stato infatti ancora analizzato, sistematicamente, in relazione all'idea di società, di aggregazione dal basso, di partecipazione anche democratica di cui sono intrinsecamente portatrici.

Prima con l'austerity, poi con la pandemia, l'agenda sociale di democrazie sempre più strette nella morsa di populismo e neo-dirigismo tecnocratico è entrata con forza nel campo di gravitazione di quella che è stata definita una "società algopatica" (Han, 2021). Democrazie che, in sostanza, tenderebbero ad isolare anche il campo della policy sociale dall'ambito dei conflitti, immaginando di ridurre, ad esempio, le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione su una dimensione immediatamente ed esclusivamente sedativa dei bisogni più individuali che familiari, espungendo il lavoro dal paradigma sociale ed evitando il tema della redistribuzione che è collegato al welfare. Lo schiacciamento della politica sociale sul tema del trasferimento del reddito rischierebbe, così, di depotenziare ogni costruzione e intermediazione di tipo collettivo della dimensione delle diseguaglianze, individualizzando in un rapporto *ad duos* – con il mercato, con lo Stato – il tema dell'esclusione e del bisogno, riducendo il potenziale di intermediazione, partecipazione e di tessitura civica di cui i corpi intermedi anche sociali, come il terzo settore, sono portatori.

Tale critica di individualizzazione e disintermediazione della politica sociale è stata portata, dal principio, anche al RDC, ad esempio per la scelta del policy maker di non coinvolgere nel disegno di implementazione la rete dei comuni, molto attiva in generale nel monitorare e contrastare le povertà e in precedenza coinvolta nell'attuazione del REI (Baldini, Gori, 2019), anche dopo le modifiche ricevute dal disegno originario durante il processo parlamentare. E che il disegno di policy del RDC soffrisse di diverse asimmetrie, in parte dovute anche al carattere marcatamente elettoralistico della *politics* che lo ha originato, è apparso da subito evidente già nella scelta del nome, allusiva di una misura universalistica di *social grant* con cui il RDC condivide davvero poco (Vittoria, 2020b – pp. 530-31).

Misura quanto mai necessaria nel modello sociale italiano se concepita con l'obiettivo esclusivo di fronteggiare la povertà, come anche gli ultimissimi monitoraggi sembrano indicare (Caritas, 2021), il RDC dalla sua approvazione è passato (quasi) indenne a due cambi di governo (Conte I, Conte II e Draghi) e di maggioranza: dal governo *full-populist* che lo ha approvato, al centro-sinistra atipico, a un governo tecnico-politico di unità nazionale. Ed è proprio in una fase successiva alla sua prima implementazione che il tema degli effetti di riattivazione sociale dei beneficiari dati dalla misura ha iniziato ad essere visibile. Con il decreto del 22 ottobre 2019 sulla "*Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)*", il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è infatti intervenuto in un certo senso a incentivare una de-individualizzarne dell'impatto del RDC attraverso una doppia logica: valorizzare in qualche modo la capacità di riattivazione sociale della misura di *cash benefit*, considerando le fragilità del disegno della policy originaria e i molti dubbi di efficacia sollevati dal sistema messo in piedi con l'ANPAL, i *navigators* e i centri per l'impiego; prevedere un impatto sociale e/o collettivo della misura che, attraverso il supporto del Fondo nazionale della povertà, assegnasse una maggiore funzione di intermediazione della spesa sociale realizzata attraverso il RDC sia ai soggetti istituzionali – comuni e ambiti territoriali – sia a quelli del privato sociale e del terzo settore.

I due *tools* immaginati per realizzare questa seconda fase della policy sono da un lato i PUC, dall'altro i Patti per l'inclusione sociale (PAiS), che partono sostanzialmente dal riconoscimento del basso impatto di utilità sociale/collettiva del RDC così come disegnato dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Proprio muovendo da quanto disposto dal decreto originario[1], l'articolo 2 comma 1 del Decreto 22 ottobre 2019 assegna

1 Il quale condiziona l'erogazione del beneficio (RDC) alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inclusione sociale, e che ancora al comma 2 definisce le modalità di tale percorso individuando i beneficiari tenuti all'obbligo e le modalità di relazione con i Centri per l'impiego e i servizi dei comuni competenti per la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale, e infine al comma 15 stabilisce l'obbligo per il beneficiario di partecipazione a progetti di titolarità dei comuni utili alla collettività (in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni) non inferiori a otto ore settimanali e aumentabili fino a sedici ore.

ai comuni l'onere di attivare i PUC cui i beneficiari del RDC, fatte salve alcune esclusioni, sono obbligati a contribuire attraverso la stipula dei PAiS, salvo la perdita del beneficio. Partecipazione ai PUC che non instaura un rapporto di lavoro, né può – almeno formalmente – sostituire il lavoro svolto dalle burocrazie locali, mentre alla copertura degli oneri assicurativi dei "contributori di lavoro collettivo" verso l'INAIL, e a quelli di intermediazione istituzionale – anche condivisa con i soggetti del privato sociale – per la progettazione ed erogazione dei PUC provvede il Fondo nazionale per la povertà nell'ambito del PON, Programmazione 2014-2020, secondo le due note metodologiche della Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del 1 agosto 2018 e del 17 settembre 2019 disciplinanti l'entità dei costi standard per le ore di lavoro collettivo degli aderenti ai PAiS.

Certo, è evidente che l'obiettivo di agire attraverso i PUC per ri-direzionare in itinere l'implementazione di una policy ibrida e asimmetrica come il RDC rischia di accentuare i limiti che emergono dall'uso del *conditional cash transfer* in politica sociale (Leone, 2017). Ma ciò che è interessante dei nuovi patti, è quanto poi disposto sempre dall'articolo 2 del Decreto dell'ottobre 2019 che procede a disegnare le modalità di ri-intermediazione della politica sociale operata attraverso il RDC, stabilendo che "l'amministrazione titolare dei PUC è il comune, che può avvalersi della collaborazione di enti del Terzo settore o di altri enti pubblici", secondo modalità di progettazione, programmazione ed erogazione dei PUC. Il decreto sui PUC, infatti, auspica "il coinvolgimento degli Enti di Terzo Settore, come definiti dall'articolo 4, comma 1, del D. Lgs. 117/2017", ovvero "organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni, riconosciute o non riconosciute, fondazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi".

	Nuclei percettori di RDC (NFR)		Ripartizione dei fondi PON Inclusione 2016/2020 per i PUC destinati ai piani di riattivazione dei NFR (Avviso 1/2019-PAiS)					Incidenza territoriale del terzo settore
	NFR	Incidenza	Quota regionale per i PUC (mln)	Incidenza	Progetti (N)	Media a progetto (mln)	Euro di PUC* NFR	Numero di ETS*NFR
Sicilia	184.127	13,34	67.053	26,82	55	1.219	364,17	0,22
Campania	205.264	13,16	59.266	23,71	59	1.004	288,73	0,16
Puglia	97.483	8,57	36.527	14,61	45	0.811	374,71	0,39
Calabria	70.757	13,35	31.228	12,49	32	0.975	441,35	0,16
Basilicata	10.441	6,61	9.625	3,85	9	1.069	921,88	0,57
Lombardia	90.048	3,26	5.902	2,36	90	0.065	65,55	2,11
Sardegna	44.959	10,00	5.759	2,30	25	0.230	128,12	0,49
Piemonte	59.712	4,77	5.452	2,18	30	0.181	91,32	1,24
Lazio	94.350	6,24	5.434	2,17	37	0.146	57,59	1,18
Toscana	39.015	3,69	4.347	1,74	26	0.167	111,43	1,33
Veneto	31.873	2,31	3.803	1,52	21	0.181	119,34	2,51
Emilia-Romagna	36.794	2,98	3.485	1,39	38	0.091	94,72	2,21
Marche	15.555	3,54	2.154	0,86	23	0.093	138,53	1,23
Umbria	11.173	4,45	2.042	0,82	12	0.170	182,80	1,06
Friuli-Venezia Giulia	11.677	3,38	1.742	0,70	18	0.096	149,24	1,74
Abruzzo	22.229	6,11	1.724	0,69	24	0.071	77,57	0,52
Liguria	22.540	5,21	1.667	0,67	18	0.092	73,99	1,00
Trentino-Alto Adige	3.744	1,35	1.667	0,67	2	0.833	445,43	6,18
Molise	6.097	7,10	701	0,28	7	1.001	114,98	0,60
Valle d'Aosta	1.117	3,19	412	0,16	1	412	369,22	1,59

Tabella 2

Ripartizione regionale dei fondi per i PUC e incidenza dei nuclei percettori di RDC (NFR) e degli Enti del Terzo Settore a livello regionale.

I dati sulla ripartizione dei fondi per i PUC sono quelli dell'Allegato 1 all'Avviso per i Piani di Inclusione Sociale 1/2019 a valere sul PON Inclusione (FSE 2014-2020) per la presentazione di progetti nell'ambito dei Patti per l'Inclusione Sociale, del 27 settembre 2019 cui è seguito il Decreto di ottobre 2019. Per beneficiari si intendono i nuclei percettori di RDC e Pensione di cittadinanza al febbraio del 2020 (INPS, 2020). I nuclei familiari sono al Censimento 2011 (ISTAT, 2011). Le elaborazioni sul RDC provengono da Vittoria (2020b). L'incidenza territoriale del terzo settore (ETS*NFR) è calcolata come il numero complessivo di dipendenti regionali sul numero di beneficiari, ovvero come il dipendente/volontario a beneficiario a livello regionale. I dati sono quelli del Censimento Permanente (ISTAT, 2018).

La prima fase di programmazione e di attivazione dei PUC è stata regolata con un Decreto del Direttore generale del Ministero del 27 settembre 2019 finanziato con 250 milioni di euro. In fase di prima programmazione, le risorse vengono ripartite tra le regioni e le province autonome in 571 progetti avanzati da Comuni, Ambiti e Enti. I criteri di ripartizione delle risorse destinate ai PUC e ai PAiS individuano, ovviamente, una serie di parametri di differenziazione territoriale inclusi i costi standard del lavoro sociale, e soprattutto differiscono per l'incidenza territoriale della platea di beneficiari del RDC. Tra l'aprile del 2020 e il giugno del 2021 intervengono poi 29 decreti del Direttore generale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ad approvare ad ammettere effettivamente a finanziamento i Progetti presentati dai Comuni, Enti capofila, ambiti.

Come evidenzia la Tabella 2, il primo dato interessante è quello sulla quota di ripartizione regionale dei fondi per i PUC. In ragione dei criteri indicati per la presentazione dei progetti, nel quintile delle regioni che ricevono una percentuale maggiore di fondi destinati ad enti, consorzi, comuni capofila per l'attivazione dei progetti ci sono quelle in cui l'incidenza del RDC è più alta, fatta eccezione per la Basilicata (6,61%) che seguirebbe in teoria la Sardegna (10%). Queste cinque regioni sono le stesse che presentano, peraltro, un impatto relativo maggiore della povertà relativa (ISTAT 2019). Per quattro di queste è anche, tuttavia, meno forte la presenza organizzata del terzo settore, o meglio in cui è più bassa l'incidenza di soggetti del terzo settore a nucleo percettore della misura (ETS*NFR).

In sostanza, almeno in potenza una parte consistente dei PUC programmati per stimolare gli effetti "de-individualizzati" del RDC, dalla riattivazione sociale dei percettori all'impatto sociale della misura di *cash benefit*, si concentra – coerentemente – nelle regioni più povere che sono però anche quelle in cui il tessuto pre-istituzionale di supporto al bisogno e di stimolo all'integrazione sociale costituito dal terzo settore (cooperative, imprese sociali, ETS in generale) è meno robusto e fitto. Un elemento che forse indica qualcosa sulla potenzialità dei PUC come *policy-su-policy* di provocare una re-intermediazione dell'impatto sociale del RDC, agendo sul lato della sussidiarietà e coinvolgendo, dunque, maggiormente la prossimità istituzionale verticale (enti, consorzi, comuni) e quella orizzontale (il terzo settore) nella implementazione della policy.

Il dubbio che questo primo ciclo di programmazione dei PUC possa effettivamente incentivare una implementazione più larga e sociale della politica realizzata con il RDC è plasticamente raffigurato dal primo e dall'ultimo quintile – rispettivamente in neretto ed in grigio nella Tabella 2 – delle regioni per quota di finanziamento ricevuta.

Nel quintile superiore si trovano Sicilia, Campania, Puglia, Calabria e Basilicata, che programmano il futuro uso nei PUC di questa quota di finanziamento sostanzialmente concentrandola in progetti dal budget mediamente alto – dal 1.2 milioni di euro della Sicilia agli 811 mila della Puglia – assegnati prevalentemente a comuni, e non sempre "grandi" comuni, o agli Ambiti territoriali. Una scelta che può che in parte muove dalla consapevolezza di queste regioni di non possedere quella diffusa infrastruttura istituzionale pronta a programmare, progettare, gestire un rilevante flusso di spesa sociale, scegliendo di federare i comuni o le realtà minori. E tuttavia, di contro tale scelta riduce almeno potenzialmente la capacità dei PUC di scendere, anche istituzionalmente, in prossimità, e trova molte contraddizioni – come si vedrà – nel modo in cui tali regioni scelgono di concentrare progetti ad alto budget in enti di modeste dimensioni, ma anche nel modo in cui i primi bandi di esecuzione dei PUC tendono ad escludere il coinvolgimento dei soggetti del terzo settore dal ciclo di progettazione ed erogazione, accogliendo molto poco l'indicazione a implementare la policy sul lato della sussidiarietà verticale, quasi per nulla su quello orizzontale. Anche solo qualche caso può essere esemplificativo al riguardo. Come i comuni di Agira (circa 4.000 abitanti) e Sant'Agata di Militello (12.000) che fanno da capofila a due progetti PUC rispettivamente di 462 mila e di 710 mila euro, o come il comune di Rapolla in Basilicata, che con i suoi 4.400 abitanti censiti fa da capofila ad un progetto di 1.756.633 euro. Stesso ragionamento può valere per il Comune di Caulonia in Calabria (7.000 abitanti circa e un progetto di 1.139.838 euro), o di Casaluce in Campania (9.999 abitanti e 1.837.259 euro), sebbene sia la Campania che la Puglia almeno distribuiscano i progetti in maniera meno concentrata e soprattutto proporzionandoli almeno in parte al rango istituzionale dei comuni. Si tratta, peraltro, spesso di enti e realtà territoriali in cui l'incidenza relativa dei nuclei percettori di RDC è piuttosto contenuta, a fronte di cinque regioni – e soprattutto delle meno urbanizzate – che ricevono un budget pro-capite per la riattivazione di percettore di RDC di ben 921,88 euro in Basilicata e di 441,25 euro in Calabria.

Per le regioni che ricevono più fondi PUC, sembra porsi dunque un doppio tema rispetto all'obiettivo di re-intermediazione della spesa sociale collegata al RDC. Quello di enti piccoli, istituzionalmente non sempre infrastrutturati, chiamati a gestire budget consistenti e a programmare/erogare un pezzo di politica sociale che intende riattivare socialmente i beneficiari di RDC spesso non ricercando la co-progettazione con il terzo settore, tra l'altro meno vivace in queste regioni. Temi che, ovviamente, incrociano quello più grande e complesso dei modelli e/o tradizioni territoriali di governance della funzione socioassistenziale.

All'opposto, nel quintile inferiore, c'è un cluster di regioni assai eterogeneo. Da un lato, due regioni meridionali di frontiera, come l'Abruzzo e il Molise, attraversate dal tema della povertà soprattutto interna e con una incidenza medio-alta di percettori di RDC, che, come le altre regioni del Sud, presentano un tessuto di privatismo sociale poco sviluppato, ma scelgono però di distribuire in maniera diversa i fondi PUC: su piccoli progetti commisurandoli al rango istituzionale degli enti l'Abruzzo, accentrando in 7 grandi progetti il Molise; il primo, emulando un modello di programmazione simile ad alcune regioni del Centro-Nord (Emilia-Romagna o Marche), ma senza avere quella capacità istituzionale territoriale diffusa, né quel tessuto civile forte, il secondo, il Molise, più contiguo ad un modello come quello lucano o calabrese. Poi, la Liguria, che sembra essenzialmente seguire il modello abruzzese. Infine, due regioni che ricevono una quota relativa minore di fondi destinati ai PUC – ma una quota alta pro-capite – cioè il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta. Due regioni a statuto speciale del Nord molto ricche, con modelli sociali regionali performanti, una fortissima tradizione e realtà del terzo settore - e nel caso del Trentino esperienze di governance comunitarie molto consolidate (Fontanari et al., 2021), e che scelgono sostanzialmente di centralizzare la

prima programmazione a livello di regione/provincia autonoma, vista anche la esiguità del territorio, la qualità istituzionale locale, il modello sperimentato di welfare regionale.

Attualmente, gran parte dei 571 progetti finanziati a livello nazionale dall'Avviso 1/2019 sui PAiS è in fase di approvazione da parte di comuni ed enti, e non è possibile restituire una misura sistematica di come questi stiano provvedendo o meno a stimolare una lettura più concertata e sussidiaria dell'implementazione della policy di RDC. E tuttavia, è significativo riportare alcune tendenze. Solo per guardare ad alcuni casi, ovvero ad un solo piano attuato da comuni o enti regionali, il più vicino per finanziamento concesso alla media del costo dei PUC regionali (Tabella 2), si può osservare come, ad esempio, i progetti selezionati da due regioni del primo quintile – Calabria e Basilicata – non prevedano il coinvolgimento del terzo settore, mentre in tre regioni del secondo quintile, in questo caso Liguria e Abruzzo, abbiano approvato una programmazione comunale/di ambito del PUC ricorrendo al terzo settore, ovviamente secondo le procedure di trasparenza e accesso previste dal decreto sui PUC e dalla norme in generale.

Sono solo quattro casi a campione non rappresentativo – sono i più vicini per finanziamento alla quota media dei PUC regionale – e tuttavia dicono qualcosa. Il progetto del Comune di Rende, in Calabria, approvato nel dicembre del 2020 e per un budget di 952.467 euro, è sviluppato essenzialmente per potenziare il segretariato sociale e i servizi sociali dell'amministrazione cittadina attraverso l'assunzione a termine di progettisti, mediatori, sociologi e assistenti sociali – spesso, si tratta di conferma di figure già operanti presso il Comune. L'obiettivo è quello di internalizzare a livello comunale il counseling per i beneficiari di RDC, con un budget si direbbe molto consistente. Stessa logica è seguita dal provvedimento adottato dall'ente capofila di un progetto di 1.067.455 euro, il Comune montano di Irsina nella provincia di Matera di 4.547 abitanti, che nel marzo del 2021 apre un bando per assistenti sociali e psicologi in forza al comune. Diversamente, il Comune di Avezzano impegna parte dei 734.451 euro di budget aprendo un bando rivolto ai soggetti del terzo settore – le tipologie di ETS individuate dall'art. 5 del Codice – per contribuire all'erogazione di piani individualizzati di reinserimento sociale dei beneficiari del RDC, stanziando una quota di rimborso all'ETS per percettore seguito, mentre la programmazione del Comune di Imperia in Liguria, sceglie la stessa logica ma di affidamento mirato alle cooperative sociali, programmando l'impegno dei 92.557 euro di budget – cifre ben più contenute – nella co-progettazione e poi erogazione dei piani individuali di attivazione sociale dei beneficiari.

Si tratta, insomma, solo di indicazioni iniziali ma interessanti, e tuttavia il meccanismo di ri-socializzazione (o de-individualizzazione) degli effetti del RDC immaginati attraverso la programmazione dei PUC mostrano alcune tendenze. Nelle regioni, o territori, con più alta qualità istituzionale (Nifo, Vecchione, 2015) e maggior radicamento dei soggetti del privato sociale, vi è una maggiore tendenza a coinvolgere nella fase di progettazione e poi erogazione, attraverso gli enti locali capofila, il terzo settore. Insomma, una parte della politica sociale viene reintermediata e risocializzata agendo sul lato della sussidiarietà soprattutto orizzontale. Diversamente, e soprattutto nelle regioni meridionali a maggiore incidenza del RDC, parte maggioritaria dei fondi previsti dal PON Inclusione vengono ri-centralizzati negli enti locali, e programmati per il rafforzamento delle competenze nei servizi sociali di questi, in progetti non sempre e non esclusivamente rafforzativi del ciclo di inclusione e *re-placement* dei beneficiari, dando l'impressione che le risorse possano funzionare – ancora, si direbbe – come ammortizzatore salariale-occupazionale.

Conclusioni

La politica sociale *del reddito*, strumento assolutamente prezioso per la sostenibilità sociale della povertà e dell'esclusione, sembra rivelare alcune criticità sia effettive che prospettiche. Queste ultime sembrano mutuate dalla matrice della *politics income-based* – un debole substrato demercificante, la cittadinanza come idea sociale o naturale – che presenta, potenzialmente, il rischio che con il rafforzarsi della centralità delle politiche basate sul trasferimento di reddito si riproducano, sul lungo periodo, i tratti antisociali e individualistici dell'idea di reddito di base o sociale.

L'introduzione prima del REI e poi di una misura nazionale generalista – e finanziariamente sostenuta – come il RDC hanno rappresentato, certamente, una novità positiva per il modello sociale italiano. Per limiti intrinseci del disegno di policy, e in parte per il ciclo di implementazione che il legislatore ha previsto per l'ultima di queste misure, il RDC non è sfuggito però alla trappola dell'individualizzazione della politica sociale. E, come mostrano anche solo i primi dati, il tentativo di re-intermediare la policy attraverso una implementazione più condivisa nel senso della sussidiarietà verticale e orizzontale mediante la programmazione dei Progetti di utilità collettiva (PUC) non pare, almeno per ora, sia stato capace di stimolare adeguatamente il coinvolgimento del Terzo Settore, se non limitatamente ad alcune regioni e contesti, appunto a specchio delle capacità istituzionali e del tessuto sociale diversificato nel nostro Paese.

Stimolando la sussidiarietà verticale, o quella orizzontale, la logica dei *navigators* pare si stia replicando anche in questa seconda fase di implementazione del RDC, che, come per la prima (Vittoria, 2020b), funziona come una policy ibrida, lasciandosi plasmare dalle priorità socioeconomiche e dai meccanismi di governo del sociale territoriali. Una policy che si schiaccia sulla logica del reddito, azionando meccanismi di distribuzione di micro-opportunità di reddito a diversi livelli – dal percettore al *counseler* del percettore – più che una politica di investimento nel tessuto e nella coesione sociale, intermediata e collettiva.

Bibliografia

Baldini M., Gori C. (2019), "Il reddito di cittadinanza", *Il Mulino*, 68(2), pp. 269-277.

Birnbaum S. (2010), "Radical liberalism, Rawls and the Welfare State: Justifying the Politics of Basic Income", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13(4), pp. 495-516.

Blix, M. (2017), "Reform of the Welfare State or Dreams about Universal Basic Income?", *IPPR Progressive Review*, 24(1), pp. 76-82.

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

Cantillon B., Marchal S., Luigjes C. (2017), "Decent Incomes for the Poor: Which Role for Europe?", *Journal of Common Market Studies*, 55(2), pp. 240-256.

Caputo R.K. (2008), "Standing Polanyi on His Head: The Basic Income Guarantee as a Response to the Commodification of Labor", *Race, Gender and Class*, 15(3-4), pp. 143-161.

Clark C.M., Kavanagh C. (1996), "Basic Income, Inequality, and Unemployment: Re-thinking the Linkage between Work and Welfare", *Journal of Economic*, 30(2), pp. 399-406.

Cunliffe J., Erreygers G. (2004), *Origins of Universal Grants*, Palgrave Macmillan, New York.

Dahrendorf R. (1996), *Quadrare il cerchio*, Laterza Editori, Roma-Bari.

De Wispelaere J., Noguera J.A. (2012), "On the Political Feasibility of Universal Basic Income: An Analytic Framework", in Caputo R. (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 17-38.

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Fenger M. (2018), "The Social Policy Agendas of Populist Radical Right Parties in Comparative Perspective", *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(3), pp. 188-209.

Ferguson N. (2018), *La piazza e la torre*, Mondadori, Milano.

Fumagalli A. (1997), "Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza", in AA.VV. (a cura di), *La democrazia del reddito universale*, Manifesto Libri, Roma, pp. 47-86.

Gallo G., Sacchi S. (2019), "Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale", INAPP Policy Brief, 11, pp. 1-5.

Gori C. (2019), *Ma tanti poveri non chiedono il Reddito di cittadinanza. Ecco perché*, Lavoce.info, 18 giugno.

Granaglia E. (2016), "Farewell to Universalism? Some Introductory Remarks", *Politiche Sociali*, 3, pp. 393-402.

Han B-C. (2021), *La società senza dolore*, Torino, Einaudi.

Howard M.W. (2005), "Basic Income, Liberal Neutrality, Socialism, and Work", *Review of Social Economy*, 63(4), pp. 613-631.

Inglehart R., Norris P. (2019), *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*, Cambridge University Press, Cambridge.

INPS (2020), Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, dati provvisori al 10 febbraio 2020.

ISTAT (2011), Statistiche geografiche sui comuni. Classificazioni statistiche (sviluppate sul censimento 2011).

ISTAT (2018), Censimento permanente delle istituzioni non profit, Dipendenti per settore di attività, classe di dipendenti, ripartizione geografica e regione (anno 2018, valori assoluti).

ISTAT (2019), Le statistiche Istat sulla povertà in Italia – anno 2018, Report.

Jackson W.A. (1999), "Basic Income and the Right to Work: A Keynesian Approach", *Journal of Post Keynesian Economics*, 21, 4, pp. 639-662.

Krugman P. (2004), *La deriva americana*, Laterza, Roma-Bari.

Marchal S., Marx I., Van Mechelen N. (2016), "Minimum Income Protection in the Austerity Tide", *Iza Journal of European Labor Studies*, 5(4).

Milanovic B. (2019), *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*, Harvard University Press, Harvard, Cambridge MA.

Natili M. (2019), *The Politics of Minimum Income: Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, Springer Verlag, Berlin.

Nifo A., Vecchione G. (2015), "Measuring Institutional Quality in Italy", *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, pp. 157-182.

Offe C. (1997), "Un disegno non produttivista per le politiche sociali. La democrazia del reddito universale", in Aa.Vv. (a cura di), *La democrazia del reddito universale*, Manifesto Libri, Roma, pp. 87-106.

Offe C. (1999), "Il reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione", *Stato e Mercato*, 19(2), pp. 213-242.

Painter A., Thoung C. (2015), *Creative Citizen, Creative State: The Principled and Pragmatic Case for a Universal Basic Income*, RSA, London.

Piketty T. (2016), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Rodrik D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, WW Norton & Company, New York.

Scharding T. (2014), "Income Inequalities in a Context of Political Equality: Guaranteed Basic Income, No Guaranteed Income, or Guaranteed Work Opportunities", *Social Theory and Practice*, 40(1), pp. 99-122.

Van Dijck J., Poell T., De Waal M. (2018), *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford University Press, Oxford.

Van Parijs P. (1991), "Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income", *Philosophy and Public Affairs*, 20(2), pp. 101-131.

Van Parijs P. (1997), "Reddito di base. Ragioni a confronto", in AA.VV. (a cura di), *La democrazia del reddito universale*, Manifesto Libri, Roma, pp. 177-212.

Vittoria A. (2019), "Sostenibilità istituzionale e rendimento di policy del reddito minimo nei sistemi dell'Europa del sud: la Renta mìnima de insercion e il Reddito di cittadinanza", *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, pp. 365-381.

Vittoria A. (2020a), "Populismo e disintermediazione: qualche nodo critico e una modesta proposta sul contributo 'politico' dell'impresa sociale e del Terzo settore", *Impresa Sociale*, 1.2020, pp. 17-24.

Vittoria A. (2020b), "La scomparsa dei poveri. Una prima valutazione di policy sul Reddito di Cittadinanza", *Politiche Sociali*, 3, pp. 525-544.

Von Beyme K. (2017), *From Post-Democracy to Neo-Democracy*, Springer Verlag.

L'amministrazione condivisa e le sue pratiche

Impresa Sociale ha dedicato in questi mesi una costante attenzione al tema dell'amministrazione condivisa: coprogrammazione e coprogettazione rimandano ad una concezione in cui al Terzo settore e quindi alle imprese sociali è riconosciuto un ruolo di interesse generale, che pone queste organizzazioni accanto alle pubbliche amministrazioni, "dalla stessa parte del tavolo", mosse dalla medesima tensione per un obiettivo comune. La nostra rivista ha anche più volte richiamato l'aderenza di questo modello al dettato dell'articolo 118 della Costituzione e il suo profondo valore trasformativo.

Oggi, con la diffusione delle esperienze di amministrazione condivisa, diventa sempre più urgente affiancare a questi ragionamenti e alle riflessioni giuridiche un ulteriore tipo di analisi, che prende le mosse dalle effettive pratiche di coprogrammazione e coprogettazione.

Lo si è fatto nel numero 2/2021, con un articolo di Marocchi che approfondisce un caso di coprogrammazione in provincia di Torino e lo si continua in questo numero con due importanti contributi di Luca Fazzi e di Nicola Grigion.

Fazzi sviluppa un'attenta riflessione per delimitare il perimetro entro cui l'amministrazione condivisa può assicurare un effettivo salto di qualità nel rispondere ai bisogni delle persone: non è certo la sola adozione di uno strumento, inteso come mera formalità amministrativa, a fare la differenza, se la progettazione sociale non è in grado di accogliere punti di vista diversi; ma l'amministrazione condivisa rappresenta in questo senso un'opportunità prima assente, che è nostro compito mettere a frutto.

Grigion approfondisce la valenza dell'amministrazione condivisa nell'accoglienza di migranti e richiedenti asilo; senza negare le criticità, si tratta di un esempio importante nel nostro paese in cui questa comunanza di intenti e visioni tra imprese sociali e pubbliche amministrazioni ha fatto la differenza.

Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale

Luca Fazzi

Coprogettazione e contesti accoglienti

Nicola Grigion

Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale

Luca Fazzi
Università degli Studi di Trento

Introduzione

Negli ultimi mesi sembra essersi aperta una nuova importante stagione di riorganizzazione dei rapporti tra pubblico e terzo settore. Dopo l'approvazione del Codice del Terzo settore e la sentenza 131 del 26 giugno 2020, molte amministrazioni hanno iniziato a utilizzare gli strumenti della coprogettazione e della coprogrammazione. I due termini si riferiscono ad attività diverse. La coprogettazione riguarda la costruzione di progetti specifici da parte di più attori che si interfacciano secondo una logica di condivisione di risorse e obiettivi. La coprogrammazione si riferisce invece alla medesima logica, ma con il focus delle politiche. Ciò che accomuna i due strumenti è però un nuovo modo di concepire i rapporti tra enti pubblici e organizzazioni della società civile incentrato su dimensioni collaborative e di ricerca di un nuovo modello di relazione tra i diversi attori.

Coprogettazione e coprogrammazione rappresentano in questa prospettiva un importante punto di potenziale svolta rispetto alla strategia degli appalti e delle gare che nell'ultimo decennio è diventata dominante per l'affidamento dei servizi generando un forte impoverimento dell'offerta e una marcata de-territorializzazione degli interventi. Diversamente dalla programmazione dei piani di zona della legge 328/00, che impegnava pubblico e terzo settore nell'analisi di problemi e definizione di obiettivi, ma lasciava poi piena discrezionalità al soggetto pubblico di appaltare i servizi, le nuove pratiche collaborative si fondano almeno a livello teorico su una condivisione sia di intenti che di responsabilità nella implementazione degli interventi, realizzando quindi in modo molto più compiuto il principio di sussidiarietà rispetto a quanto previsto dall'impianto più statalista della vecchia legge quadro di riforma dell'assistenza.

La crescita di interesse verso le nuove pratiche collaborative è da recepire indubbiamente con favore. Le poche sperimentazioni operative che hanno preceduto l'attuale "fase collaborativa" come quella della coprogettazione di Lecco hanno dimostrato nella pratica la possibilità di pensare forme di welfare locale efficaci e efficienti superando il ricorso a meccanismi competitivi (Brunod et al., 2016). Parlare di coprogettazione e coprogrammazione significa tuttavia entrare in un campo non solo semantico, ma anche operativo e strategico occasionalmente praticato e che molti enti sia pubblici che di terzo settore non conoscono e non hanno mai sperimentato prima in modo compiuto.

Quando si introducono elementi di forte innovazione nei rapporti tra enti pubblici e organizzazioni della società civile è importante ricordare che non basta sostituire uno strumento di regolazione con un altro per ottenere un cambiamento del modo di operare, ma è indispensabile siano presenti e messi a regime una serie di presupposti per accompagnare la transizione (Donahue, Zeckhauser, 2011). Nonostante le diverse forme assunte dai processi di coprogettazione e coprogrammazione a livello nazionale, esiste una ampia letteratura che si è occupata delle pratiche collaborative tra pubblico e terzo settore. Questi studi avvertono che non è affatto scontato che solo introducendo i nuovi strumenti collaborativi sia possibile affrontare le criticità della partnership e i problemi che affliggono i sistemi di welfare locale attuali, stretti tra pressioni verso il risparmio, moltiplicazione dei bisogni e sistemi di regole e procedure che rischiano di limitare gravemente l'efficacia del contributo dei singoli attori. Attraverso le pratiche collaborative si possono raggiungere risultati paradossalmente tra loro opposti: l'innovazione o la certificazione dello status quo, il ri-orientamento degli interventi verso i bisogni dei cittadini, oppure verso le logiche di funzionamento dei servizi, la trasparenza e l'inclusione, oppure l'opacità e la selezione avversa (Fazzi, 1996; Boydell et al., 2008; Perkins et al., 2010).

Per dare gambe ai nuoti strumenti collaborativi non è dunque sufficiente essere soddisfatti della loro introduzione amministrativa, ma si deve cercare di capire a quali condizioni essi possono fare la differenza. Quali sono i principali problemi da affrontare per rendere la collaborazione efficace e efficiente? Che accorgimenti vanno approntati per accompagnare i processi di collaborazione? Come fare in modo che l'innovazione vada a buon fine?

Costruire la collaborazione

Un primo punto da affrontare per portare il discorso sulle pratiche collaborative su un piano analitico riguarda la natura e le motivazioni della collaborazione. La collaborazione è una relazione tra due o più attori che lavorano insieme per raggiungere obiettivi comuni che singolarmente non sarebbero in grado di conseguire. Come nasce la collaborazione? E, soprattutto: si può pensare di promuovere il comportamento collaborativo solo attraverso l'introduzione di nuovi strumenti giuridici e amministrativi? Una concezione molto semplificata del problema si basa sull'enfatizzazione della vocazione tipicamente umana alla socializzazione e alla reciprocità. Secondo tale approccio gli esseri umani per natura sarebbero portati alla relazione. Pertanto fornendo loro opportunità di collaborazione dovrebbe essere quasi spontaneo il moto alla ricerca di soluzioni condivise ai problemi. L'assunto dato spesso per implicito tra i *promoters* delle pratiche collaborative è che i rapporti tra i diversi attori si basino su fini comuni (Vangen, Huxham, 2012). In realtà questa

visione antropologica dell'uomo collaborativo e della collaborazione come presupposto dato per scontato appartiene più a un mondo delle pie intenzioni che alla realtà. Le ricerche sui piani di zona – l'istituto che per primo in Italia ha introdotto lo spirito della collaborazione tra pubblico e terzo settore nella definizione delle politiche territoriali di welfare – hanno mostrato che non basta sedersi intorno a un tavolo per dire di avere collaborato (Polizzi, 2018). Per collaborare sono necessarie diverse condizioni: la capacità di dialogo e comprensione reciproca, l'allineamento degli obiettivi, un minimo di fiducia tra le parti. Se negli anni di avvio della costruzione dei sistemi del welfare sociale locale molte di queste condizioni erano presenti alimentate dall'onda lunga dei processi di cambiamento sociale e culturale dell'epoca, oggi la gran parte di esse risultano meno diffuse.

Le realtà territoriali in cui le relazioni tra pubblico e terzo settore sono improntate a rapporti collaborativi sono una minoranza, mentre nella gran parte dei casi le priorità delle rispettive agende risultano discordanti e poco compatibili. I motivi per cui pubbliche amministrazioni e terzo settore ricercano forme di collaborazione possono essere di molti tipi e variare in relazione ai diversi servizi, agli interessi territoriali e ai problemi che si intendono affrontare (Hellström, 2021). Tra i motivi più pressanti della collaborazione è in questa fase storica sicuramente da annoverare il problema del controllo della spesa e dei tagli ai bilanci locali, che rappresenta anche il principale fattore di attrito tra terzo settore e pubbliche amministrazioni. L'andamento della spesa sociale in Italia negli ultimi dieci anni non è stato univoco. In alcuni settori ha continuato pur se lentamente a crescere, in altri ha subito variazioni negative. Pur con bassi e alti è evidente che le risorse pubbliche non sono però più da diverso tempo in grado di sostenere una crescita dell'offerta congruente con l'evoluzione della domanda.

Questa tensione ha generato due effetti principali. Il primo è la ricerca di una maggiore efficienza attraverso la competizione, che ha portato fratture in parecchi casi insanabili sul piano della fiducia con molte organizzazioni di terzo settore sentitesi tradite dalla nuova enfasi sulla concorrenza e dalla rotazione dei gestori dei servizi. L'aumento della competizione inoltre ha favorito l'instaurarsi di climi di scarsa fiducia reciproca anche all'interno dello stesso mondo del terzo settore. Le vecchie logiche di distribuzione del territorio che fino a alcuni anni fa ancora riuscivano a garantire un minimo controllo del mercato degli affidamenti, sono quasi interamente saltate in special modo per i servizi più onerosi e questo ha inevitabilmente incentivato la diffusione di culture concorrenziali e non collaborative tra le stesse organizzazioni della società civile. In secondo luogo, la minore disponibilità di risorse pubbliche ha avuto ricadute molto pesanti soprattutto sugli interventi innovativi. Con meno risorse allocate per il finanziamento di vecchi servizi, le pubbliche amministrazioni tendono a operare secondo schemi di *path dependency*, previlegiando la spesa per gli interventi già in essere piuttosto che per sostenere nuovi servizi di cui il terzo settore sarebbe spesso promotore.

A contribuire alla definizione di un quadro di relazioni poco collaborative tra pubblico e terzo settore concorrono anche considerazioni relative all'aumento della burocratizzazione e del livello di regolazione dell'offerta. Dalla fine degli anni '90, il welfare mix è entrato in una fase di progressiva istituzionalizzazione caratterizzata dall'integrazione sempre più marcata del terzo settore nell'ambito delle politiche pubbliche (Borzaga, Fazzi, 2004; Accorinti, 2008). Questo processo è avvenuto non solo attraverso il finanziamento strutturale dei servizi da parte degli enti pubblici, ma anche tramite un incremento di norme e vincoli burocratici teso a uniformare i modelli organizzativi e di lavoro e a garantire standard di qualità trasparenti e controllabili per via amministrativa (Borzaga, Fazzi, 2011). Se da un lato l'aspettativa delle pubbliche amministrazioni è di acquistare servizi con standard formali chiaramente individuabili e misurabili, dall'altro l'aumento della burocrazia e dei vincoli amministrativi limita la possibilità di usare gli strumenti del *contracting-out* per rispondere in modo flessibile ed efficace all'evoluzione dei bisogni che le organizzazioni della società civile sono più in grado di percepire in forza del loro ruolo di sentinelle attive sul territorio. Questo contribuisce a inasprire la situazione di collisione di obiettivi e interessi che tende a generare un aumento della distanza tra pubblico e terzo settore anche in aree in cui tradizionalmente la collaborazione è stata storicamente molto buona.

Se si collocano le aspettative della coprogettazione e della coprogrammazione in questo contesto senza adoperarsi per sviluppare correttivi e sistemi di accompagnamento al processo di cambiamento, non deve meravigliare se gli esiti rischiano di essere difformi rispetto agli obiettivi prefissati con l'introduzione dei nuovi strumenti. La collaborazione non è una pratica astratta mobilitabile attraverso nuovi istituti giuridici, ma si configura nella realtà come l'esito di processi complessi di costruzione sociale in cui i diversi attori sviluppano fiducia reciproca, imparano a conoscersi e a capirsi, affinano metodologie di lavoro comune fino a arrivare a un allineamento di finalità e alla consapevolezza dell'importanza dell'impegno comune (De Ambrogio, Guidetti, 2016).

Come con il capitale sociale, anche per costruire la collaborazione serve dunque tempo ed è necessario prendere atto dal punto da cui si parte. Tanto minore è la fiducia reciproca tra le parti, tanto più gli interessi sono divergenti o contradditori, e tanto più è difficile la comunicazione e la condivisione di linguaggi comuni, quanto più lungo e difficile sarà costruire una relazione collaborativa. Da questo punto di vista è facile attendersi che strumenti come la coprogettazione e la coprogrammazione dovranno affrontare una serie di ostacoli non indifferenti che richiedono per essere superati di un lavoro profondo e puntuale sugli assunti della collaborazione: la fiducia, la capacità di comprendersi reciprocamente, la messa a disposizione di risorse per favorire la comunicazione e l'allineamento degli obiettivi. Con questo approccio è possibile costruire qualcosa di effettivamente nuovo e auspicabile; senza, l'esperienza dei piani di zona insegna che l'entusiasmo iniziale verso forme di lavoro comune può scemare molto velocemente trascinando le pratiche collaborative in routine poco produttive, o peggio, in diatribe o incomprensioni di non facile risoluzione.

Definire il perimetro di lavoro

Se attraverso la coprogettazione e la coprogrammazione si intendono affrontare alcune delle criticità del welfare locale,

è inevitabile affrontare il problema del perimetro di lavoro entro cui questi strumenti devono operare. Negli ultimi venti anni i confini del welfare locale hanno subito un progressivo restringimento. L'idea del superamento delle istituzioni totali e della territorializzazione degli interventi che ha caratterizzato culturalmente la fase pionieristica di sviluppo dei primi modelli di partnership con le pubbliche amministrazioni è stata progressivamente sostituita da un'operazione di riduzionismo normativo e epistemologico che ha isolato i servizi dal contesto sociale e comunitario di riferimento. Con l'avvento della burocratizzazione e della managerializzazione, la forma di conoscenza previlegiata per normare e regolare i servizi è stata quella più facilmente gestibile per via contabile e amministrativa. Standard uniformati e strettamente collegati all'erogazione delle prestazioni sono diventati così un comune metro di misure per definire il costo e la qualità dei servizi lasciando in sottofondo l'insieme delle relazioni più informali e comunitarie o non gestibili dalla normativa in vigore. Il risultato di questi processi latenti e mai veramente approfonditi e discussi è stata spesso la creazione di una artificiale separazione tra i servizi forniti dal personale professionalizzato e formalmente riconosciuto per svolgere determinate mansioni e i mondi della vita delle persone che non si esauriscono nemmeno nelle istituzioni residenziali nel rapporto con i soli professionisti.

La separazione tra questi due livelli è estremamente negativa perché porta con sé una sorta di schizofrenia in base alla quale da un lato si esaltano parole d'ordine come qualità e centralità della persona e, dall'altro, si isolano le persone dagli ambienti vitali e di prossimità in cui esse vivono riducendo l'efficacia degli interventi. Questo genera, tra gli altri effetti, non solo un dominio degli aspetti formali e misurabili del welfare su quelli informali e non certificabili secondo i criteri amministrativi e contabili, ma anche la mancata messa a valore di risorse umane, materiali e relazionali che rinforzerebbe l'intervento professionale e la possibilità di un ancoramento del sistema dei servizi nelle reti sociali e comunitarie da cui attingere consenso e legittimazione.

Utilizzare la coprogrammazione e la coprogettazione per migliorare l'efficacia del welfare e risolvere le criticità che attualmente gravano sul sistema dell'offerta vuol dire, in questa prospettiva, partire da una rimodulazione radicale del perimetro all'interno del quale si intende operare. Il passaggio dirimente consiste nel ricollocare i bisogni dentro gli spazi di prossimità in cui essi prendono forma e si esprimono. Per esempio, i bisogni di un anziano o un disabile di assistenza domiciliare non possono essere concepiti in modo indipendente dai bisogni di socializzazione e relazione; questo implica pensare a qualcosa di più ampio del semplice servizio di assistenza e inquadrare il tema dell'abitare in contesti in cui siano affrontati i temi dell'isolamento sociale e della socializzazione nella quotidianità. Il passaggio dalla logica della riflessione sul servizio a quella del pensiero su strategie più ampie che nel caso in oggetto potrebbero essere quelle di housing sociale chiaramente scompagina le dinamiche entro cui la coprogettazione e la coprogrammazione tendono a essere collocate. Nei tavoli tradizionali del welfare dei servizi, gli attori coinvolti sono principalmente i funzionari pubblici e gli erogatori. Quando sono questi gli attori che si confrontano e discutono insieme il rischio è che l'oggetto di discussione rimanga quello rispetto al quale gli attori sono portati quotidianamente a confrontarsi. Se quindi per esempio si parla di anziani con soggetti impegnati nell'assistenza domiciliare è estremamente difficile che lo sguardo si distolga dall'esperienza quotidiana che definisce l'orizzonte cognitivo entro il quale la discussione prende forma. Le pratiche collaborative potranno sicuramente migliorare in modo incrementale le attività svolte, ma una riformulazione del paradigma percettivo sarà meno probabile da realizzare. Questo tende a accadere non tanto per incapacità degli attori coinvolti, quanto perché l'esperienza quotidiana per sua natura incentiva le routine sia dell'azione che del pensiero. Una volta dato per acquisito un certo modo di lavorare, non solo le pratiche di lavoro sono difficili da riformulare, ma è lo stesso oggetto a essere dato per scontato e dunque a risultare difficilmente riconcettualizzabile e ripensabile secondo prospettive diverse da quelle sperimentate.

Per ricollocare i bisogni dentro nuovi perimetri cognitivi e progettuali è necessario smontare fin da subito le gabbie concettuali e normative entro cui essi sono collocati e categorizzati (Fazzi, 2014). I temi da affrontare attraverso la coprogettazione e la coprogrammazione devono essere costruiti secondo chiavi di lettura intersettoriali e multidisciplinari che li avvicinano alla realtà della vita quotidiana in cui essi prendono forma. Questo significa che vanno pensati oggetti di lavoro ampi e inclusivi in modo tale da coinvolgere più attori e valorizzare più punti di vista, risorse e interessi rispetto a quelli aggregabili mettendo a tema obiettivi più categoriali. L'esperienza insegna che quando la coprogrammazione o la coprogettazione sono promosse da un singolo assessorato ai servizi sociali e non dall'intera amministrazione comunale la definizione dell'oggetto di lavoro tende a essere implicita alle competenze e ai vincoli amministrativi e normativi del soggetto promotore e i soggetti incentivati a partecipare saranno prevalentemente quelli legati da rapporti con l'assessorato stesso. L'approccio da utilizzare per promuovere la coprogettazione e la coprogrammazione deve avere per superare questo problema inevitabilmente natura ecologica. I problemi sociali si collocano sempre su un piano di realtà che interseca settori e attori diversi. Per affrontare, ad esempio, il problema dei NEET, i giovani che non lavorano e non studiano, non è sufficiente finanziare progetti educativi svolti da cooperative sociali, ma vanno ricercate collaborazioni con altri soggetti locali come le scuole, le aziende, gli attori economici eccetera. Il perimetro in cui collocare il tema NEET è dunque da individuare in modo ampio collegando la difficoltà dei giovani di diventare soggetti attivi con gli interessi e le esigenze del mondo del lavoro, delle agenzie formative, degli attori del territorio che potrebbero avvantaggiarsi di un ruolo più attivo di questi giovani e in cambio mettere a disposizione risorse e competenze per affiancare e sostenere processi di risocializzazione.

Se c'è una urgenza nell'ambito delle politiche di welfare, è quella di superare gli approcci riduzionisti che esauriscono gli interventi alla sola sfera tecnica professionale. Eccessi di tecnicalità e di professionalismo rischiano di usurare i potenziali di sostegno degli ambienti di vita delle persone e di trasformare il welfare sociale in un'architettura priva di capacità reale di incidere sui problemi sociali. È necessario, pertanto, ricomporre la frattura che si è spesso creata tra il piano tecnico professionale e amministrativo degli interventi e le relazioni di prossimità e i mondi vitali delle persone e

questo non può che implicare una nuova riconcettualizzazione dei perimetri di pensiero e azione con cui come si dice oggi con una terminologia forse un po' troppo cantieristica "mettere a terra" progetti efficaci.

Chi sta dentro e chi sta fuori

Chi sta dentro e chi sta fuori i processi di coprogettazione e coprogrammazione rappresenta il classico "nodo gordiano" comune alla intera famiglia delle pratiche partecipative. Ogni pratica partecipativa si deve confrontare con il problema della rappresentatività. Chi parla in nome di chi? Il tema è centrale per costruire processi di coprogettazione e coprogrammazione efficaci, perché come a suo tempo aveva notato Lindblom (1977) quello che più ha rilevanza nella costruzione di decisioni appropriate è che qualcuno che è al corrente dei problemi e abbia possibilità di agire per risolverli sia coinvolto nel processo decisionale. La conseguenza è che in una società complessa non si può rinunciare all'idea di coinvolgere un numero più ampio di soggetti diversi. Questo obiettivo può non essere però così semplice da raggiungere.

L'esperienza della collaborazione nella programmazione nei piani di zona – che è diversa, ma in parte anche simile a quella dei nuovi processi collaborativi – offre vari elementi utili a approfondire la questione. I tavoli dei piani di zona dovevano essere uno strumento per includere più attori e portatori di interesse nella definizione degli obiettivi e nella ideazione degli interventi in modo da aumentare il coordinamento, massimizzare i punti di vista e le risorse a disposizione. Quello che è accaduto con maggiore frequenza è che ai tavoli hanno partecipato soprattutto i grandi portatori di interesse che erano più incentivati a presidiare le attività e avevano più tempo e risorse a disposizione per poterlo fare (Fazzi, 2009). Chi è rimasto fuori sono stati i rappresentanti delle piccole organizzazioni e regolarmente, i destinatari finali degli interventi. Questo esito non è affatto inatteso da parte degli studiosi dei processi partecipativi. In genere, i partecipanti a questi processi tendono ad essere i cosiddetti *high demanders* o *preference outliers*, mentre risultano ampiamente sotto-rappresentati gli interessi o i punti di vista dei soggetti più vulnerabili e deboli. Il punto è che la partecipazione ad attività collaborative è sempre un costo che non tutte le organizzazioni sono in grado di sostenere e ciò vale in particolar modo per gli enti più piccoli e destrutturati che hanno difficoltà a impegnare le poche risorse umane in attività diverse da quelle più immediatamente operative. Soprattutto, quando le attività di coprogettazione e coprogrammazione tendono a diventare più indeterminate al riguardo degli obiettivi e sono già noti i rapporti di potere interni ai tavoli di discussione, le organizzazioni più piccole possono essere poco incentivate a investire tempo ed energie per ritorni affatto certi. Il rischio è che le pratiche collaborative diventino allora qualcosa di simile a club chiusi i cui membri hanno diritto di partecipare in forza del loro status sociale ed economico e che inevitabilmente tendono a trasformarsi in luoghi elitari guardati con sospetto da parte di chi ne è escluso.

Un ulteriore aspetto su cui riflettere è che le pubbliche amministrazioni sono spesso portate a selezionare i partner più in base alle conoscenze reciproche che non a valutazioni di ordine rappresentativo o strategico, rinforzando in tal modo le relazioni e i punti di vista consolidati e riducendo l'influenza di chi ha meno voce (Franklin, 2001). La ricerca empirica ha messo in luce come molti dei cosiddetti processi partecipativi e di apertura alla società civile siano decisi dai politici e dai funzionari che definiscono in modo sostanzialmente arbitrario il framework istituzionale delle interazioni tra i partecipanti così come lo spazio di discussione comune (Gasparre, 2012). Il livello di selettività degli attori può essere dunque l'esito di precise scelte politiche e amministrative che fanno pesare l'asimmetria di potere all'interno delle relazioni tra i diversi detentori di risorse. Se prevalgono queste impostazioni, i soggetti meno allineati o semplicemente meno conosciuti tendono a essere emarginati. In questo modo si rischiano però di perdere competenze, risorse e punti di vista importanti per allargare e innovare il campo degli interventi che come rilevato anche dall'analisi dei primi studi di caso sull'argomento possono prendere forma solo in presenza di processi inclusivi e di coinvolgimento aperti al territorio (Marocchi, 2021).

Mentre il discorso ufficiale della coprogettazione e della coprogrammazione parla dunque di apertura, innovazione e democrazia come basi per ripensare il welfare locale, le strutture interne delle dinamiche tra pubblico e terzo settore e le culture amministrative e burocratiche possono, se non adeguatamente progettate e controllate, esprimere una logica fortemente gerarchica e asimmetrica delle relazioni sociali (Dickinson, 2010). Quello di cui si deve essere consapevoli è che oltre alle scelte di campo relative al perimetro degli oggetti di lavoro, anche le decisioni che riguardano l'individuazione e il coinvolgimento dei partecipanti alle attività di coprogettazione e coprogrammazione possono alterare pertanto in modo profondo le dinamiche e i risultati della collaborazione.

Quali sono le conseguenze da trarre da queste considerazioni?

Innanzitutto, questo comporta che le dinamiche di inclusione dei processi collaborativi vadano progettate e tematizzate, e non lasciate gestire da logiche di abitudine o mutui accomodamenti. Ogni coprogettazione e coprogrammazione ha una sua particolare dinamica e condizioni di funzionamento. In passato si è assistito a una forte spinta alla standardizzazione dei processi collaborativi. Per esempio, in diverse realtà regionali i tavoli dei piani di zona sono normati al punto da definire la composizione dei membri distinta per categorie economiche e sociali. Questa impostazione si è rivelata ampiamente fallimentare sia per la selezione avversa dei partecipanti, che per la rigidità con la quale le attività di coprogettazione e coprogrammazione sono state regolate. Si tratta di riconoscere invece che la collaborazione è un processo contestuale che va tarato rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire, agli attori sul campo, alla complessità della loro interazione, alle risorse e alle metodologie concretamente disponibili.

In secondo luogo, è fondamentale creare condizioni che evitino il pericolo di trasformare la coprogettazione e la coprogrammazione in feudi presidiati con le armi da difensori più interessati a garantire lo status quo e la distribuzione interna di risorse che non aprirsi a nuove interazioni e nuove sfide anche con altri soggetti. L'approccio da previlegiare

è di conseguenza quello inclusivo e non selettivo in base a conoscenze, abitudini o dimensioni e possibilità di mettere a disposizione staff e personale qualificato. Come segnalano De Ambrogio e Pasquinelli (2018), non si tratta di teorizzare una condizione in cui non sussistano differenze tra gli attori, bensì più pragmaticamente di costruire le basi affinché non si verifichino palesi discriminazioni e a ciascuno sia data una opportunità di espressione e influenzamento del processo.

In terzo luogo, vanno adottate le soluzioni e le tecnologie adeguate a gestire forme di partecipazione complesse. Per esempio si potrebbero avere processi in cui il numero di attori è talmente elevato da non consentire l'utilizzo di un tavolo di lavoro. In questo caso, i tavoli possono essere moltiplicati magari organizzando dei sistemi multilivello con tavoli più operativi e tavoli di coordinamento. Anche le tecnologie possono favorire la gestione di processi inclusivi complessi attraverso sistemi di consultazione elettronici, oppure programmi che permettono il collegamento a distanza.

Gli esiti della coprogettazione e della coprogrammazione, tenendo conto delle considerazioni ora citate, non sono scontati. I problemi elencati evidenziano delle criticità che non sono tuttavia insite nel processo collaborativo. La coprogettazione e la coprogrammazione non contemplano di per sé risultati positivi o negativi, ma sono opportunità che devono essere gestite e governate in modo consapevole per rendere i nuovi strumenti effettivamente efficaci.

Il ruolo dei destinatari degli interventi

Affrontare un nodo gordiano implica risolvere una difficoltà inestricabile agendo con decisione ed energia. Il nodo gordiano era quello stretto al timone del carro di Zeus da Gordio, un contadino di umili origini nominato sovrano dai Frigi per ottemperare alla profezia di un oracolo che aveva predetto chi incoronare re il primo uomo arrivato in città alla guida di un carro. Per ringraziare i Frigi, Gordio aveva legato il giogo al timone in modo così particolare da risultare inestricabile. Una seconda profezia evocava che chi avesse avuto la forza e l'abilità di sciogliere il nodo di Gordio sarebbe diventato imperatore d'Asia e questo riuscì secondo la leggenda ad Alessandro Magno il quale, giunto in città nel 334 a.C., dopo avere ripetutamente fallito la prova, sguainò la spada e con un violento fendente tagliò il nodo. La metafora di un'azione decisa e radicale per rompere il circolo vizioso di una pratica collaborativa che rischia di includere solo i soggetti forti e dare continuità a idee legate ai soli loro valori e interessi porta a spostare in modo anche radicale lo sguardo su chi dovrebbe essere una fonte di pensiero e ispirazione per ragionare sui nuovi obiettivi e le nuove attività da svolgere come esito della coprogrammazione e della coprogettazione. Non solo queste pratiche dovrebbero essere il più possibile inclusive nei confronti di soggetti organizzati che esprimono diversi punti di vista rispetto ai problemi, ma esse andrebbero anche sempre improntate sui vissuti, le aspettative e le esperienze vitali di chi di tali processi in primis dovrebbe trarre beneficio. Altrimenti detto: è possibile pensare a migliorare i servizi e gli interventi a favore delle persone disabili senza partire dalla loro esperienza di vita? Si può pensare di organizzare una filiera di interventi per la qualità della vita degli anziani affidandosi solo alla voce dei tecnici e degli esperti di invecchiamento o di servizi specialistici?

Per dare una risposta a questi interrogativi, è sufficiente chiedersi se noi saremo contenti di essere sottoposti in una struttura residenziale per anziani a una procedura di igiene mattutina della durata massima di sei o sette minuti, magari essendo dementi o alterati nella percezione e nel comportamento. In una situazione di forte pressione un demente tende di norma a reagire in modo aggressivo e questo comporta una ulteriore reazione da parte del personale che rischia di sfociare in una violenza gratuita, paradossalmente motivata da standard di qualità che dovrebbero garantire il benessere delle persone assistite. Oppure potremmo domandarci: che sensazione si prova a ottenere venti minuti di assistenza domiciliare vivendo da soli e potendo contare come unico punto di riferimento relazionale su un operatore che arriva di corsa svolge una mansione tecnica predefinita e nel momento in cui chiediamo di ascoltarci per esprimere una difficoltà o un bisogno non contemplato nel protocollo quello ci dice che deve andare perché ha altri tre persone da visitare con il cronometro in mano.

Se analizziamo da vicino il modo con cui sono strutturati molti servizi ci si accorge spesso quanto grande sia la distanza dai bisogni reali delle persone. Alle volte ci sono ragioni organizzative o funzionali per giustificare una determinata impostazione o modello organizzativo. Più spesso manca completamente nella progettazione degli interventi e delle risposte la voce di chi per primo dovrebbe trarre da essa i maggiori benefici, e questo nonostante esista un consenso di massima sulla necessità di dare voce ai destinatari degli interventi nelle attività di implementazione dei servizi (Osborne et al., 2016).

L'assunto implicito che spiega questo paradosso è che le organizzazioni a più stretto contatto con i destinatari dei servizi sono capaci di cogliere i bisogni e quindi sono titolate a rappresentarli e a portarli nelle attività di progettazione. Da parte dei professionisti pubblici (soprattutto assistenti sociali) è diffusa la convinzione che con una buona valutazione tecnica sia possibile conoscere i bisogni delle persone. Il terzo settore a sua volta si immagina spesso come strutturalmente più vicino alle problematiche sociali in forza di una capacità operativa che porta ogni giorno a avere a che fare con i destinatari dei servizi. In realtà la capacità di rappresentare i bisogni delle persone dipende molto, nell'ambito del welfare sociale, da una ampia serie di fattori come la preparazione dei professionisti, il livello di burocratizzazione, i valori, i modelli di produzione e di governance dei servizi (Borzaga, Fazzi, 2014; Mazzei et al., 2020). Diverse ricerche mettono per esempio in luce come il servizio sociale sia sempre più dominato da aspetti tecnici e burocratici che spingono i professionisti a decodificare i bisogni secondo i modelli interni ai servizi (Fazzi, 2016). Anche per quanto riguarda il terzo settore, la capacità di coinvolgere direttamente i destinatari dei servizi appare più una dichiarazione di intenti che non un dato di realtà. In particolare, le organizzazioni che erogano servizi più standardizzati e adottano modelli gerarchici di *management* e *governance* sono spesso carenti sul piano del coinvolgimento e tendono a replicare i modelli di valutazione e conoscenza dei bisogni dominanti nelle burocrazie pubbliche (Fazzi, 2012; Rees et al., 2012). Se si aggiunge a

questo quadro, il declino delle organizzazioni di advocacy registrato anche nei recenti censimenti del non profit, è facile capire che la voce dei destinatari fatica a essere rappresentata per conto terzi e che è indispensabile un investimento verso un *engagement* più diretto degli stessi dei processi di programmazione e progettazione.

La letteratura dimostra a questo riguardo come siano poche le situazioni in cui i destinatari non possono essere coinvolti. Quello che varia sono le metodologie utilizzate per dare alle persone voce in relazione alle loro diverse caratteristiche. Non tutti i destinatari degli interventi possono per esempio stare in modo efficace all'interno di gruppi di lavoro composti da professionisti o esperti che hanno un diverso status e competenze perché questa condizione tende a generare frustrazione e in generale un senso marcato di inadeguatezza nel gestire la comunicazione. Alcune categorie di persone più deboli possono poi risultare importanti nel racconto della loro vita piuttosto che nell'elaborazione di proposte relative al miglioramento delle loro condizioni fisiche psicologiche o sociali. Il coinvolgimento può avvenire inoltre per via individuale, per esempio, attraverso il racconto di storie di vita piuttosto che non nella dinamica di gruppo. In altri casi ancora servono ausili alla comunicazione e la creazione di condizioni di comfort per favorire la partecipazione.

Quello che dovrebbe essere interiorizzato da chi governa e imposta i processi di coprogettazione e coprogrammazione è che per trasformare questi strumenti e pratiche in leve per innovare il welfare sociale locale, il nodo della partecipazione attiva dei beneficiari va affrontato in maniera molto decisa. Pratiche collaborative tra pubblico e terzo settore che non contemplano un ruolo attivo dei beneficiari sono da considerarsi gravemente deficitarie e non si può pensare di sostituire le storie di vita, le esperienze e le aspettative delle persone con tecniche come la *customer satisfaction* che possono al massino certificare qualche minimo elemento di soddisfazione rispetto alla fruizione di un servizio, ma niente sono in grado di dire sulla complessità dei bisogni.

La prospettiva dello sviluppo della coprogettazione e della coprogrammazione richiede dunque un forte investimento verso la sperimentazione e l'individuazione di nuove metodologie e tecniche partecipative tali da dare valore nelle attività ideative e di analisi del bisogno a quel mondo di vissuti ed esperienze che rischia di essere perso nella trasformazione dei servizi e degli interventi in attività reputate compatibili con gli standard professionali e tecnici di qualità dominanti.

I meccanismi e dispositivi di governo delle pratiche collaborative

Un ultimo fondamentale aspetto per rendere efficaci e non retoriche le nuove pratiche, riguarda i meccanismi e i dispositivi di governo dei processi collaborativi. La forma più utilizzata per costruire processi collaborativi sono attualmente i tavoli di lavoro. I tavoli stilizzano anche simbolicamente la possibilità che i diversi attori si parlino ed è comprensibile che su di essi si riversino molte attese soprattutto da parte di chi negli ultimi anni è stato abituato a operare in regimi di selezione amministrativa e impersonale dei gestori dei servizi da parte degli enti pubblici. Le aspettative della ricostruzione di una comunicazione maggiormente paritaria e collaborativa, tuttavia, rischiano di essere infrante se non si prende atto che di per sé il tavolo di lavoro non garantisce alcuna forma di collaborazione e partecipazione.

I tavoli innanzitutto sono strumenti che per funzionare richiedono tempo. Le organizzazioni più piccole ma anche quelle particolarmente impegnate a gestire emergenze e complessità non sempre ne dispongono a sufficienza. La moltiplicazione di riunioni e tavoli, inoltre, riducono la possibilità di garantire continuità di partecipazione e molte richieste avanzate durante un incontro che richiederebbero approfondimenti e svolgimenti di compiti per le riunioni successive rischiano di ingenerare quello che viene tecnicamente definito come "partnership overload" (Douglas, 2009). Questo problema si aggrava quando le co-progettazioni o le co-programmazioni si confrontano con bandi che pongono limiti temporali molto stretti per la presentazione dei progetti e le attività da svolgere diventano particolarmente impegnative.

Il problema delle tempistiche è strettamente collegato con la qualità delle informazioni e delle conoscenze necessarie per approfondire i problemi, rappresentarli nella loro complessità e individuare possibili soluzioni. Ai tavoli di lavoro è frequente si presentino soggetti con preparazioni e competenze molto diversificate. Una discussione basata su eccessive asimmetrie informative e conoscitive rappresenta inevitabilmente un grande ostacolo per l'instaurazione di rapporti collaborativi e rischia di dare luogo a forme di tokenismo più o meno esplicite. Con il termine tokenismo, si fa riferimento a pratiche che includono solo a livello simbolico i membri di gruppi minoritari o meno competenti al fine di dare l'apparenza dell'esistenza di una volontà di costruire insieme soluzioni a problemi condivisi. Se in un tavolo alcuni soggetti detengono il monopolio o il semi-monopolio delle conoscenze e delle informazioni è inevitabile che gli altri si vengano a trovare in una condizione di difficoltà a partecipare attivamente alla discussione con il conseguente impoverimento delle dinamiche collaborative. Le pratiche collaborative diventano in questo caso pratiche selettive che non promuovono una riformulazione radicale delle prospettive con le quali sono percepiti e analizzati i problemi.

Un ulteriore problema dei tavoli è relativo alla loro estemporaneità. Le esperienze di stabilizzazione dei tavoli di lavoro sono piuttosto rare. Le convocazioni dei tavoli seguono di solito agende dettate dall'obbligo di rispettare alcune ritualità, oppure dalla necessità di gestire contingenze come lo scadere di un bando o di un finanziamento. La preparazione degli incontri attraverso la raccolta di materiale informativo e la possibilità di elaborare preventivamente delle idee non rappresenta di norma una priorità organizzativa, anche perché i tavoli si inseriscono nell'economia di attività lavorative molto caotiche e pressanti. Il risultato tende a essere così nel medio periodo quello del disimpegno, in particolare se mancano risultati tangibili del lavoro o si profila il rischio di non individuare fin da subito le risorse a disposizione per finanziare i nuovi interventi.

Il punto centrale da affrontare è che coprogettare e coprogrammare sono attività che non possono essere pensate al di fuori di processi che permettono di incastonare l'analisi

la discussione e l'ideazione su un'architettura organizzativa amministrativa e politica coerente.

Le esperienze di collaborazione più efficaci mostrano come sia la capacità di incastrare le pratiche collaborative nella gestione e nella progettazione istituzionale in modo strutturale a dare forza e continuità alle stesse. Al contrario, se la coprogettazione e la coprogrammazione faticano a inserirsi nella normale macchina gestionale e organizzativa degli enti sia pubblici sia di terzo settore, essa tende a assumere forme di pericolosa incompiutezza che portano a realizzare attività incomplete, a termine e fortemente scollegate dal resto delle politiche del welfare locale. Kara (2014) precisa questo passaggio, individuando tre ambiti su cui investire per trasformare le pratiche collaborative in strumenti efficaci per il miglioramento del welfare locale.

A un livello di singoli individui, supportare le pratiche collaborative della programmazione e della progettazione significa fornire strumenti, competenze e risorse affinché tutti i partecipanti, sia i più forti che i più deboli, possano concorrere a analizzare e rappresentare i problemi e a costruire e ideare gli interventi. Il supporto può includere la formazione del personale addetto al coordinamento delle attività, la fornitura di strumenti per coinvolgere tutti i soggetti e permettere loro di partecipare anche con l'ausilio di tecnologie specifiche nel caso di particolari necessità, la messa a disposizione di informazioni e conoscenze per elaborare proposte e leggere la realtà.

A livello di organizzazioni, è indispensabile creare le condizioni strutturali, informative e strategiche per garantire una partecipazione inclusiva di tutti i soggetti che possono essere interessati a coprogettare e coprogrammare il welfare locale. Si possono pensare livelli diversi di partecipazione rispetto ai problemi e ai settori, ma vanno costruite e rese accessibili tecnologie e attivati processi tali da valorizzare il contributo, le risorse e l'impegno dei diversi attori locali. In questo caso il supporto può includere: la costruzione di calendari e tempistiche adatte a favorire la partecipazione, la preparazione di materiali informativi che accompagnano la discussione, l'individuazione di setting e strumenti conformi al tipo e al numero di partecipanti.

Infine, a livello di relazione di collaborazione, è importante ragionare sul governo dei rapporti tra i diversi soggetti per rendere possibile il contributo di ciascuno, favorire lo scambio e la discussione e generare fiducia reciproca e continuità operativa. Questo implica siano messe a disposizione competenze per il coordinamento delle attività, tecnologie per fare sintesi delle diverse opinioni, e strumenti che favoriscono una analisi e discussione basate sulle evidenze empiriche e sui vissuti delle persone riducendo il rischio di conflitti mossi da interessi particolari o da approcci disciplinari diversi.

Conclusioni

La stagione della coprogettazione e della coprogrammazione rilanciata dopo l'approvazione del Codice del Terzo Settore e la sentenza 131/2020 della Corte costituzionale apre nuove sfide per il welfare locale e i suoi attori. In uno dei pochi studi empirici sul tema Rossi e Colombo (2019) intitolano la loro ricerca con un interrogativo: "non sarà un'avventura?" La domanda è certamente centrata. Superare una fase dominata da una concorrenza spesso mossa da meri obiettivi di budget e che ha minato a fondo le basi collaborative del terzo settore è una prospettiva da accogliere con grande soddisfazione. Tuttavia, sarebbe sbagliato dimenticare che la recente evoluzione del welfare locale e dei rapporti tra stato e organizzazioni della società civile è stata ed è ancora ammantata da una fitta coltre retorica. La giustificazione data da chi si propone di superare le attuali fasi di difficoltà con la definizione di nuovi orizzonti del welfare è che, senza una meta, è difficile mobilitare energie e passioni per il cambiamento. Questo è indubitabilmente vero. Ma altrettanto vero è che senza tenere i piedi per terra, è molto difficile sperare di mettersi in cammino. Tenere i piedi per terra significa, quando si parla di coprogettazione e coprogrammazione, abbandonare immediatamente l'idea che questi strumenti possano di per sé modificare in modo profondo l'architettura, gli assetti e le dinamiche di funzionamento del welfare locale. L'idea che rischia di alimentare la diffusione dei nuovi processi collaborativi è quella secondo cui "si può fare di più con le stesse risorse". Mettendo insieme diversi attori e chiedendo a ciascuno di concorrere alla realizzazione degli interventi, alcuni immaginano che sia possibile superare quasi con un solo colpo di bacchetta magica i problemi della carenza di risorse, della competizione e della difficoltà di fare innovazione che affliggono in questo momento storico welfare locale. In realtà passare da un welfare molto burocratico e competitivo a un welfare collaborativo comporta non fare di più con le stesse risorse (o con meno risorse), ma "*do more with more*" fare di più con un maggiore sforzo. Le attività collaborative sono molto pretenziose in termini di risorse da investire e bisogna essere anche consapevoli che sia nel breve che nel medio periodo l'efficienza non può essere sempre garantita. Costruire la collaborazione è un investimento dunque che ingloba sempre un quale elemento di rischio e che si può ripagare solo a condizione di predisporre le condizioni organizzative e strategiche per rendere le nuove pratiche e i nuovi strumenti efficaci. Questo passaggio richiama in campo il grande assente della discussione attuale su coprogettazione e coprogrammazione: ovvero la politica. Le attività collaborative non sono solo un fatto tecnico da gestire in modo appropriato sotto il profilo organizzativo e amministrativo, ma anche una precisa scelta politica che definisce un tipo e un modello di welfare. Senza una piena consapevolezza da parte dei politici locali di cosa significano la coprogettazione e la coprogrammazione è difficile pensare che si possa veramente assistere a un cambio di marcia nel governo del welfare locale. La conclusione del discorso è, allora, che aprire la strada del nuovo welfare collaborativo si può e di deve certamente fare, ma come per ogni nuova avventura serve insieme all'entusiasmo e all'ottimismo anche una sana dose di pragmatismo e qualche capacità di analisi e di pensiero riflessivo. Non è con una formula magica che i vecchi problemi del welfare locale scompariranno per incanto.

DOI: 10.7425/IS.2021.03.03

Bibliografia

Accorinti M. (2008), *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma.

Borzaga C., Fazzi L. (2004), "Il ruolo del terzo settore", in Gori C., (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.

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

Borzaga C., Fazzi L. (2014), "Civil society, third sector, and healthcare: The case of social cooperatives in Italy", *Social Science & Medicine*, 123, pp. 234-241.

Boydell L., Hoggett P., Rugkåsa J., Cummins A.M. (2008), "Intersectoral partnerships, the knowledge economy and intangible assets", *Policy & Politics*, 36(2), pp. 209-224.

Brunod M., Moschetti M., Pizzardi E. (2016), *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Erikson, Trento.

De Ambrogio U., Guidetti C. (2016), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci, Roma.

De Ambrogio U., Pasquinelli S. (2018), *Coprogettare è utile?*, Welforum.it, 17 aprile.

Dickinson H. (2010), "The importance of being efficacious: English health and social care partnerships and service user outcomes", *International Journal of Integrated Care*, 10(15), pp. 1-2.

Donahue J., Zeckhauser Y. (2011), *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton University Press, Princeton.

Douglas A. (2009), *Partnership Working*, Routledge, Abingdon.

Fazzi L. (1996), "Social Policies and the Non-profit Sector in Italy: A Critique of the Ideologies of Contracting Out", *Economic and Industrial Democracy*, 17(1), pp. 75-97.

Fazzi L. (2009), "The Democratization of welfare between rhetoric and reality; local planning, participation, and third sector in Italy", *Journal of Civil Society*, 5(2), pp. 187-203.

Fazzi L. (2012), "Social enterprises, models of governance, and the production of welfare services", *Public Management Review*, 2, pp. 359-376.

Fazzi L. (2014), *Imprenditori sociali innovatori*, Franco Angeli, Milano.

Fazzi L. (2016), "Are We Educating Creative Professionals? The Results of Some Experiments on the Education of Social Work Students in Italy", *Social Work Education*, 1, pp. 89-99.

Franklin A.L. (2001), "Involving Stakeholders in Organizational Processes", *International Journal of Public Administration*, 24(4), pp. 385-403.

Gasparre A. (2012), *Logiche organizzative nel welfare locale. Governace, partecipazione e terzo settore*, Franco Angeli, Milano.

Hellström C. (2021), "Service innovation or collaborative tradition? Public motives for partnerships with third sector organisations", *Journal of Accounting & Organizational Change*, 17(1), pp. 71-90.

Kara H. (2014), "Third sector partnerships and capability building: What the evidence tells us", *Third Sector Research Centre Working Papers*, 126, Sheffield Hallam University.

Lindblom C. (1977), *Politics and markets*, Basic Books, New York (trad. it. *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano, 1979).

Marocchi G. (2021), "La coprogrammazione a Caluso. Un'esperienza di amministrazione condivisa", *Impresa Sociale*, 2.2021, pp. 57-69.

Mazzei M., Teasdale S., Calò F., Roy M.J. (2020), "Co-production and the third sector: conceptualising different approaches to service user involvement", *Public Management Review*, 22(9), pp. 1265-1283.

Osborne S.P., Radnor Z., Strokosch K. (2016), "Co-Production and Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment?", *Public Management Review*, 18(5), pp. 639-653.

Perkins N., Smith K., Hunter D., Bambra C., Joyce K. (2010), "'What counts is what works'? New Labour and partnerships in public health", *Policy & Politics*, 38(1), pp. 101-117.

Polizzi E. (2018), *Costruire il welfare dal basso: il coinvolgimento del terzo settore nelle politiche locali*, Mimesis, Milano.

Rees J., Mullins D., Bovaird T. (2012), "Third Sector Partnerships for Public Service Delivery: An Evidence Review", *Third Sector Research Centre Working Papers*, 60, Sheffield Hallam University.

Rossi P., Colombo M. (2019), "Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la coprogettazione dei servizi di welfare sociale", *Stato e Mercato*, 117(3), pp. 411-447.

Vangen S., Huxham C. (2012), "The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), pp. 731-760.

Coprogettazione e contesti accoglienti

Nicola Grigion
Esperto di politiche pubbliche, progettazione di servizi, immigrazione e asilo

Abstract

C'è grande aspettativa intorno al tema della coprogettazione. Nell'ultimo anno il dibattito è stato rinvigorito da importanti pronunce della giurisprudenza e altrettanto rilevanti interventi normativi. Gli strumenti dell'amministrazione collaborativa hanno così ritrovato la loro legittimità e anzi, con più forza di prima, sono stati affermati come modalità ordinaria di relazione tra Pubblica Amministrazione e terzo settore, ogni qual volta l'obiettivo comune abbia a che fare con attività di interesse generale. Ora, dunque, è lecito chiedersi quali possano essere le ricadute di questi strumenti, in particolare della coprogrammazione e della coprogettazione, se applicati all'ambito delle attività di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, uno tra i più problematici nel panorama del welfare locale. Dopo una breve ricostruzione storica dei tratti più significativi che hanno segnato la genesi del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI/ex-SPRAR), le pagine che seguono hanno l'obiettivo di comprendere se e in che misura, la natura collaborativa che caratterizza le esperienze locali di accoglienza possa trovare nella coprogettazione un ambiente favorevole per innescare processi di innovazione.
Vi sono infatti alcune elementi che caratterizzano i progetti di accoglienza, i loro sistemi di relazioni e le loro geometrie organizzative, che sembrerebbero indicare nella coprogettazione un alleato particolarmente interessante per Enti locali e terzo settore impegnati nella loro implementazione. La prima parte delle considerazioni che seguono si concentra pertanto sulla loro individuazione. Tuttavia, senza concedere un credito incondizionato agli strumenti dell'amministrazione collaborativa, la riflessione si snoda lungo le criticità con cui più spesso si confrontano gli attori coinvolti nei progetti, provando a restituire anche un panorama puntiforme di pratiche locali che, per quanto non esaustive, indicano alcune traiettorie interessanti proprio dal punto di vista della collaborazione. Il tentativo, quindi, è quello di calarci tra i problemi e le ambizioni che attraversano i progetti di accoglienza, per capire quali siano le condizioni organizzative, le dimensioni culturali, i vincoli di sistema che sarebbe auspicabile superare, affinché lo spazio dell'amministrazione collaborativa non diventi una soluzione gattopardiana, ma possa innescare quei processi di innovazione di cui questo ambito ha urgente bisogno.

Keywords: coprogettazione, coprogrammazione, terzo settore, accoglienza, richiedenti asilo, rifugiati

DOI: 10.7425/IS.2021.03.04

Parliamo di contesti accoglienti

L'occasione è offerta dalla pubblicazione dell'Atlante annuale SAI (ex SPRAR)[1] che compendia le attività svolte nel 2020 dalla rete nazionale del Sistema di Accoglienza e Integrazione e restituisce un'immagine delle complesse questioni che hanno investito i 1.614 comuni coinvolti, le 14.076 figure professionali impiegate e le 37.372 persone accolte.

Al di là dei numeri e del contenuto interessante della pubblicazione, presentata lo scorso giugno da ANCI, il momento sembra propizio per azzardare qualche riflessione sul rapporto che intercorre tra pratiche di accoglienza, contesti territoriali e modalità con cui le Pubbliche Amministrazioni scelgono di stare in questa relazione. I motivi sono almeno due. Il primo è che la parziale tregua concessa dal dibattito politico su questo tema (con effetti ben diversi da quelli del silenzio che accompagna ciò che avviene nel Mar Mediterraneo) ci offre forse lo spazio per elaborare un pensiero libero dall'urgenza di prendere una posizione esclusivamente reattiva. Il secondo è che nel corso dell'ultimo anno è stato fatto finalmente un po' di ordine tra gli strumenti a disposizione di Enti locali e terzo settore per organizzarsi intorno alle attività di interesse generale e quindi anche a quelle dedicate all'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Grazie ad alcuni interventi della giurisprudenza e del legislatore[2], questa cassetta degli attrezzi si riscopre oggi indiscutibilmente più ricca e offre diverse possibilità di scelta dal carattere profondamente politico, non più schiacciate sul binomio pubblico-erogatore/privato-esecutore, ma aperte a una visione più articolata, ispirata al principio della sussidiarietà e fortemente centrata sulla collaborazione e lo sviluppo di relazioni poliedriche.

Proprio dal punto di vista degli aspetti collaborativi, l'Atlante SAI offre non pochi spunti. Tra i tanti, vale la pena mettere a fuoco un dato: i 2.746 accordi e protocolli stipulati nel 2020 a livello territoriale per realizzare attività complementari o funzionali all'integrazione delle persone accolte, che si aggiungono ai 6.594 già attivati negli scorsi anni. Si tratta di un lavoro di tessitura enorme, di un'inclinazione diffusa ad attivare sistemi relazionali intorno ai progetti di accoglienza, che occupa un posto sempre più centrale nello sviluppo di pratiche di successo.

Come possiamo quindi valorizzare questo capitale? Com'è possibile farlo diventare potenziale di innovazione?

1 Scaricabile dal sito www.retesai.it
2 Il riferimento è alle Sentenze della Corte costituzionale n. 131 e n. 255 del 2020, agli interventi contenuti nel cosiddetto Decreto Semplificazioni del 2020 e alle Linee Guida sul rapporto tra la Pubblica Amministrazione e il Terzo Settore

La storia dei sistemi di accoglienza ci dice che questa tensione alla collaborazione ha radici molto lontane. Già a partire dal 1979, quando l'Italia si confrontò con l'accoglienza dei rifugiati provenienti dal Vietnam, fu proprio grazie al mutualismo allargato e al coinvolgimento attivo di tante comunità territoriali che la risposta poté andare oltre la soddisfazione dei soli bisogni primari. Intorno ai cosiddetti *boat people*[3] prese forma, infatti, una trama di relazioni dense, che permise loro di diventare protagonisti attivi nelle comunità che li avevano accolti e di radicarsi nel nuovo ambiente di vita. Non fu però un evento isolato.

Successivamente, nel corso delle crisi albanesi degli anni '90 e durante i conflitti che coinvolsero i Balcani alla fine del secolo scorso, anche se in contesti storico-politici con caratteristiche ed esiti molto diversi, questo approccio fondato sulla mobilitazione diffusa della società civile e delle reti territoriali, rappresentò sempre una risorsa determinante. Ogni volta che l'Italia fu chiamata ad accogliere persone in fuga, furono le comunità locali e l'associazionismo diffuso a giocare un ruolo decisivo, a fronte di un assetto normativo e istituzionale che si riscopriva ogni volta in ritardo, incapace di far tesoro delle vicende passate. Questa tensione tra pratiche innovative e capacità di apprendimento istituzionale ebbe un punto di svolta nel 2002[4], quando il patrimonio di esperienze delocalizzate maturato fino a quel momento, fu riconosciuto e capitalizzato per la prima volta con l'istituzione del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e la previsione di un fondo per il suo finanziamento (FNPSA).

Nel suo primo decennio di attività lo SPRAR, oggi rinominato SAI, Sistema di Accoglienza e Integrazione, occupò una posizione tutto sommato marginale, quantomeno dal punto di vista dei numeri. Nonostante le sperimentazioni e le pratiche innovative, la rete, pur riconosciuta all'unanimità come modello a cui ispirarsi, dovette fare i conti per lungo tempo con la logica dei grandi centri, con un sistema di accoglienza caratterizzato dalla presenza di circuiti paralleli e un disegno complessivo scarsamente razionale[5].

Solo nel corso dei dieci anni successivi, a partire dalle "primavere arabe" del 2011 e l'importante aumento delle migrazioni forzate verso l'Europa[6], lo SPRAR, seppur all'interno di un quadro ancor più complesso e contraddittorio, allargò la sua portata e uscì dall'angolo della sperimentazione[7].

Oggi, anche se non sono mancati i momenti di crisi, il Sistema di Accoglienza e Integrazione rappresenta la forma ordinaria con cui si dà nel nostro Paese attuazione alle normative europee e nazionali in materia di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Ma è soprattutto per questa sua collocazione territoriale diffusa e per la sua genesi legata all'indiscutibile protagonismo della società civile organizzata, che sembra interessante collocarlo al centro delle riflessioni che seguono. Perché, al di là delle vicende storico-politiche e degli aspri conflitti che hanno caratterizzato la sua evoluzione, ricostruire in breve la genealogia e le radici dell'accoglienza diffusa ci permette di introdurre il tema degli strumenti collaborativi e in particolare della coprogrammazione e della coprogettazione previste dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore (di seguito CTS), da una prospettiva inusuale. Non tanto e non solo, quindi, evocandone l'apporto innovativo, come se lo strumento in sé potesse garantirlo a prescindere dal contesto e dalle intenzioni che ne motivano l'utilizzo. Ma, al contrario, centrando lo sguardo sulla natura collaborativa che caratterizza le pratiche di accoglienza fin dalle origini[8], interrogandoci piuttosto sulla capacità della coprogettazione di interpretare questo tratto biografico, per farlo diventare infrastruttura portante di luoghi accoglienti.

Liberi dalla tentazione di enfatizzare gli effetti innovativi dei processi di coprogettazione, possiamo quindi impegnarci a individuare alcuni elementi distintivi del SAI, per capire, anche grazie a qualche esempio concreto, se la coprogettazione, in quanto processo amministrativo, spazio organizzativo e presidio metodologico, sia effettivamente l'abito migliore da cucire intorno ai progetti della rete.

Ma cos'è il SAI? E qual è il suo campo di azione? Con una definizione sintetica possiamo descriverlo come la rete degli Enti locali titolari di un finanziamento che, avvalendosi della collaborazione del terzo settore, predispongono servizi di accoglienza, tutela e inclusione – la cosiddetta accoglienza integrata – finalizzati alla riconquista dell'autonomia di richiedenti asilo, rifugiati e cittadini di Paesi Terzi che si trovano in altre particolari condizioni.

Per arricchire ulteriormente questa definizione possiamo aggiungere che il finanziamento ha durata triennale ed è riconosciuto sulla base di un progetto presentato al Ministero dell'Interno, accompagnato da un piano finanziario organizzato per voci di spesa e costruito sulla base di specifiche Linee Guida. Le possibili categorie progettuali sono tre e possono prevedere servizi ordinari, servizi riservati a minori stranieri non accompagnati, oppure servizi rivolti a persone con disagio mentale o portatori di esigenze sanitarie specifiche.

Gli interventi contemplati dalle Linee Guida prevedono che l'accoglienza materiale, la tutela sanitaria, quella psicologica e sociale, siano affiancate a servizi più direttamente rivolti ad accrescere l'autonomia delle persone accolte, come la mediazione linguistico-culturale, l'orientamento ai servizi del territorio, l'apprendimento della lingua italiana, la formazione, la riqualificazione professionale e le attività di orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, lavorativo e abitativo. Inoltre, per assicurare questi interventi, i progetti SAI devono poter contare su equipe multidisciplinari e su un assetto organizzativo in grado di garantirne il funzionamento.

contenute nel D.M. n. 72/2021.

3 Così venivano chiamati gli esuli che dal 1976, dopo la fine della Guerra in Vietnam, fuggivano su barche di fortuna attraverso il mare indocinese.

4 Dopo un periodo di sperimentazione iniziato nel 2000 grazie al Programma Nazionale Asilo, preceduto dal progetto Azione Comune avviato nel 1999.

5 Tra il 2002 e il 2011 la capienza si è sempre aggirata tra i 3.000 posti dello SPRAR e i 10.000 posti dei grandi centri, anche se i numeri di questi ultimi sono stati molto altalenanti.

6 È utile ricordare che nel 2015, a fronte di 65,3 milioni di migranti forzati nel mondo, di cui 40,8 milioni sfollati interni, l'86% di chi ha lasciato il proprio paese è ospitato in paesi come Turchia, Pakistan, Libano, Iran, Etiopia, Giordania.

7 Dal 2013 lo SPRAR è stato portato a 20.000 posti per raggiungerne circa 36.000 nel 2018. Nel 2015 il nuovo decreto accoglienza ha conferito allo SPRAR un ruolo centrale all'interno di un sistema pensato come una filiera. Nello stesso periodo, tuttavia, la capienza dei grandi centri e soprattutto quella dei Centri di Accoglienza Straordinaria è arrivata a circa 175.000 posti, finendo per depotenziare

8 Facciamo riferimento ovviamente alle pratiche di accoglienza che hanno avuto effetti positivi.

Gli Enti locali possono decidere il numero di posti da attivare, che possono essere riservati a donne, uomini, nuclei familiari o nuclei mono-genitoriali[9], mentre le modifiche apportate dalle normative più recenti hanno ampliato le tipologie di titoli di soggiorno che consentono di fruire delle misure di accoglienza[10]. Tra questi, oltre quelli tipicamente riconducibili alla sfera della Protezione Internazionale, compreso il permesso per chi è ancora in attesa di una decisione definitiva sulla sua domanda d'asilo, vi sono i titoli rilasciati alle vittime di tratta, di grave sfruttamento lavorativo, di violenza domestica, a chi proviene da paesi colpiti da gravi calamità, a chi si rende protagonista di atti di particolare valore civile e a chi si trova in gravi condizioni psico-fisiche o è affetto da gravi patologie, senza dimenticare la nuova Protezione Speciale.

Si tratta quindi di una dimensione vincolata, uno spazio caratterizzato da alcune condizioni (categoria progettuale, Linee Guida, durata del finanziamento, funzionamento del piano finanziario), ma anche dalla possibilità di cucire gli interventi intorno alle caratteristiche geografiche, economiche e sociali del territorio (diverse tipologie di posti, diverse modalità organizzative e gestionali dei servizi, piani finanziari costruiti *ad hoc*, etc.).

Questa carrellata sui vincoli imposti e sulle possibilità offerte dal SAI, oltre a marcare la differenza con le più diffuse forme di accoglienza straordinaria attivate nel corso degli ultimi anni dalle Prefetture, ci aiuta ad abbozzare alcune considerazioni sulle geometrie organizzative e relazionali che prendono forma intorno alla nascita di un progetto della rete, a cui dedichiamo la prima parte di questo testo.

Una prima dimensione chiamata in causa è inevitabilmente quella della conoscenza. Quali sono i problemi del territorio? Quali sono gli strumenti giusti per farvi fronte? Per rispondere a queste domande è necessario poter contare su chiare analisi di contesto e su una lettura plurale e condivisa dei suoi problemi, delle sue risorse e delle competenze che esprime. Anche per questo la genesi dei progetti SAI si colloca naturalmente nell'ambito di un'imprescindibile attività di coprogrammazione. A tal proposito, l'art. 55 del CTS richiama il rispetto delle norme che disciplinano specifici procedimenti e in particolare di quelle relative alla programmazione zonale. C'è da dire che la storia dei Piani di zona, sviluppatasi in maniera disomogenea sul territorio nazionale e troppo spesso limitata ad attività di consultazione, non ha rappresentato sempre un terreno fertile su cui far germogliare queste esperienze. Anche per questo, probabilmente, non sono molti i progetti SAI nati dalla programmazione zonale. Tuttavia, la portata attuale dell'art. 55 del CTS sembrerebbe poter dar nuovo slancio all'attività di coprogrammazione, proprio laddove si propone come possibile integrazione, ampliamento, potenziamento dell'attività dei Piani di Zona. In altre parole, quando questi non fossero sufficienti, o fossero caratterizzati dai limiti già citati, le esigenze di leggere e analizzare in maniera condivisa la realtà locale potrebbe essere legittimamente soddisfatta da forme di coprogrammazione attivate ai sensi dell'art. 55 del CTS, prima e dopo la programmazione zonale, integrandone i tavoli con momenti dedicati al terzo settore o con sessioni specifiche in cui trattare aspetti particolari non sufficientemente approfonditi nei Piani di Zona. A scanso di equivoci e a prescindere dagli aspetti procedurali che possono caratterizzarne gli esiti, vale la pena però ribadire, come peraltro fanno esplicitamente le Linee Guida dello scorso 31 marzo 2021, che si tratta di scelte dal valore indiscutibilmente politico. Da un lato, infatti, vi è la mera opportunità di informare, consultare, concertare, sottoporre al vaglio di diversi soggetti scelte preventivamente già orientate. Dall'altro vi è una prospettiva potenzialmente costituente, fortemente connessa a una visione plurale dei contesti, al riconoscimento, non solo delle competenze diffuse del terzo settore e della comunità che interpreta, ma della loro irriducibilità a un unico sguardo. In buona sostanza, non sarà una procedura amministrativa a garantire la redistribuzione verso il basso del potere decisionale. Questa, però, se utilizzata al meglio, può rappresentare un importante tassello nella costruzione di un "ecosistema istituzionale collaborativo" in grado di riconoscere e conferire forza decisoria alle diverse esperienze, anche informali, che mirano a produrre una visione plurale del contesto territoriale.

Una seconda considerazione riguarda la dimensione organizzativa in cui prende forma il SAI e più precisamente il rapporto tra Ente locale titolare ed Ente del Terzo Settore attuatore degli interventi. Si tratta del perno centrale di ogni progetto di accoglienza. Non sono molte le esperienze in cui questa relazione nasce da un avviso di coprogettazione, complici una scarsa conoscenza dello strumento e le incertezze che hanno caratterizzato l'ultimo biennio[11]. Più spesso, quindi, i rapporti tra Ente locale ed Ente del Terzo settore sono frutto di una selezione svolta nell'ambito di procedure competitive, utilizzando gli strumenti messi a disposizione dal Codice dei Contratti Pubblici[12]. Ciò che rileva, però, è che, qualunque sia la sua origine, questo binomio si rivela sempre insufficiente ad affrontare le sfide che l'accoglienza porta con sé. La portata delle questioni e il confine delle relazioni che interessano i soggetti coinvolti nei progetti di accoglienza[13], eccedono sistematicamente l'affidamento del servizio e le previsioni del contratto e finiscono per mettere profondamente in discussione le logiche verticistiche e prestazionali che li caratterizzano, di cui forzano costantemente i margini. In sostanza, ciò che avviene è che nella maggior parte dei casi ci troviamo di fronte a strumenti competitivi adattati a una realtà, quella dell'accoglienza integrata, che richiede insistentemente l'adozione di modalità collaborative.

Un ulteriore aspetto che investe il rapporto tra Ente titolare ed Ente attuatore è quello che ha a che vedere con la sua continuità. Il tema è piuttosto delicato. Da un lato, infatti, vi è l'evidente esigenza di non disperdere a ogni scadenza contrattuale il patrimonio di competenze e relazioni maturate dagli Enti del Terzo Settore che hanno investito nella qualità dei progetti di accoglienza. La loro implementazione porta con sé un faticoso lavoro per la codifica di prassi, la definizione

9 Più spesso i progetti della rete SAI combinano diverse di queste possibilità.
10 Il riferimento è al D.L. 113/2018 (cosiddetto "Decreto Sicurezza e Immigrazione") e al più recente D.L. 130/2020 (cosiddetto "Decreto Lamorgese") che hanno riconfigurato parzialmente il sistema.
11 Il riferimento è al parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 in risposta a un quesito dell'ANAC proprio riguardante il tema dell'accoglienza, superato solo lo scorso anno con la già citata Sentenza della Corte Costituzione n. 131/2020.
12 D.Lgs n. 50/2016.
13 A forzare i margini contribuiscono le relazioni dell'Ente locale, quelle costruite dall'equipe di lavoro, quelle riferibili al progetto nella sua interezza, ma anche quelle dei singoli operatori e dei beneficiari stessi.

di procedure, il trasferimento e la rigenerazione di competenze e relazioni territoriali la cui eventuale dispersione rappresenta un elemento di indebolimento dell'intero contesto. Dall'altro vi è la necessità di evitare il consolidamento di posizioni di privilegio e rendita, garantendo alle attività progettuali la capacità di rinnovarsi di fronte a nuove sfide che la realtà continuamente presenta. Com'è possibile far convivere la necessità di non disperdere il patrimonio costruito, assicurando al tempo stesso la propensione a rinnovarsi e il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione che devono caratterizzare l'attività della Pubblica Amministrazione? Nel corso del tempo è maturata l'erronea convinzione che gli unici in grado di rispondere a questa esigenza fossero gli strumenti della competizione. Si tratta, tuttavia, di una vera e propria mistificazione. Da un lato, infatti – e non potrebbe essere altrimenti – l'amministrazione impegnata nella coprogettazione è chiamata alla pubblicazione di un avviso e al rispetto di tutti i principi che regolano l'attività della Pubblica Amministrazione, compresi ovviamente quelli di trasparenza, imparzialità e non discriminazione. Dall'altro, la stessa coprogettazione, circoscritta alle attività di interesse generale e limitata agli Enti del Terzo Settore[14], non impone l'individuazione di un unico soggetto con cui coprogettare, ma anzi, promuove il coinvolgimento di più attori con cui il soggetto pubblico è chiamato a condividere azioni, responsabilità e risorse per raggiungere obiettivi comuni. In questo modo, il patrimonio accumulato dalle organizzazioni storicamente coinvolte può essere integrato con l'aggregazione di nuovi soggetti e con la continua rilettura dei problemi del territorio. Peraltro, vale la pena ricordare ai sostenitori della concorrenza che, nel corso degli anni, l'adozione di procedure competitive, invece di aver portato benefici in termini di qualità dei servizi e di selezione dei soggetti più preparati, ha finito per favorire l'affermazione di attori che si sono aggiudicato gli appalti grazie ai meccanismi dell'offerta più vantaggiosa, traendo vantaggio dalla riduzione dei costi a discapito dei lavoratori, delle persone accolte e dei territori coinvolti. A riguardo, lo spazio della coprogettazione, per la pluralità di soggetti che dovrebbe coinvolgere, per la dimensione relazionale che deve necessariamente mettere in gioco e per l'importante investimento nel contesto territoriale che richiede, sembrerebbe rappresentare un potenziale argine verso quei fenomeni speculativi che proprio nell'ambito delle attività di accoglienza sono emersi più volte nel corso di questi anni (Marocchi, 2019 - pp. 5-8).

Una terza considerazione riguarda la dimensione inclusiva del SAI che, dopo quasi vent'anni dalla sua istituzione, ha allargato i confini ben oltre la sfera del diritto d'asilo, per aprirsi a condizioni più diversificate di vulnerabilità e fragilità sociale[15]. Questo suo carattere inclusivo ha avuto tuttavia dei risvolti ambivalenti e talvolta equivoci. Merita pertanto una specifica riflessione. Il fatto di rappresentare una risposta per un'ampia sfera di bisogni, ulteriormente diversificati dalla possibilità di accogliere figure diverse dai richiedenti asilo e rifugiati, mette inevitabilmente il SAI in relazione con una vasta platea di soggetti (dai progetti anti-tratta ai centri antiviolenza, dai servizi scolastici a quelli per il lavoro, etc.) che, talvolta, contribuisce a rafforzare. Questa sua interconnessione con l'esterno, dunque, rappresenta un'occasione per rompere almeno in parte quella suddivisione per categorie che caratterizza da sempre l'organizzazione locale dei servizi. Proprio questa sua apertura verso situazioni eterogenee, che possono interessare una pluralità di cittadini stranieri presenti sul territorio, alimenta tuttavia il rischio che il SAI sia utilizzato come dispositivo di welfare parallelo dedicato agli stranieri e, pertanto, separato e ghettizzante, finendo così per riproporre in maniera ancor più esasperata quell'approccio amministrativo al trattamento dei bisogni (Tosi, 2008) che rappresenta uno dei problemi più urgenti per chi vuole riscrivere la grammatica del welfare locale. La necessità di individuare spazi di relazione che vadano oltre i tavoli di coordinamento, può trovare forse concretezza grazie alla coprogettazione?

Un ulteriore elemento rilevante riguarda la dimensione spaziale che distingue il SAI dalla "forma campo", che caratterizza invece la logica dei centri. Questi utilizzano più spesso strutture di grandi dimensioni, lontane da zone urbane. I servizi previsti sono perlopiù interni, separati da quelli riservati alla generalità dei cittadini e non presuppongono quindi alcuna attivazione da parte degli accolti. Per questo sono inevitabilmente vocati all'assistenza (medico interno, scuola interna, servizio di lavanderia, pasti erogati da una mensa, etc.). Le interazioni con il contesto finiscono così per essere circoscritte al microcosmo del centro e le relazioni dei beneficiari, di conseguenza, sono schiacciate sul rapporto con gli operatori e con gli altri ospiti. Quanto alla dimensione pubblica dell'accoglienza, questa rimane sullo sfondo, non sollecitata dalla necessità di ripensarsi e limitata a dispositivi di controllo e regolazione.

Il SAI, invece, pur non privo di criticità gestionali, si distingue per l'utilizzo di strutture perlopiù diffuse e inserite in contesti urbani[16]. Gli interventi, anche se caratterizzati dall'innegabile protagonismo del terzo settore, si iscrivono in una cornice istituzionale che li legittima e dovrebbe incardinarli nella rete dei servizi territoriali. Anche per questo, favorisce lo sviluppo di una dimensione sfidante e marcatamente interculturale delle relazioni esterne che, per quanto problematica e faticosa, rappresenta una leva imprescindibile affinché l'accoglienza produca cambiamenti significativi per le persone accolte e per i contesti intorno a loro. Da questo punto di vista è sufficiente pensare alle relazioni instaurate con la scuola, agli aspetti legati alla salute e al rapporto con le strutture sanitarie, ma anche alle interazioni più o meno difficoltose con i vicini di casa, negli esercizi commerciali, nei contesti associativi: relazioni reciproche che innescano cambiamenti reciproci.

Da una parte, quindi, l'accoglienza si configura come dimensione eccezionale, confinata e separata dal contesto, dall'altra può prendere forma una vera e propria esperienza di cittadinanza anticipata (Rossi, 2019). Ed è proprio quest'ultimo aspetto che rappresenta l'interrogativo intorno al quale riannodare i fili del rapporto tra pratiche di accoglienza, contesti territoriali e processi di coprogettazione.

14 La partecipazione è limitata agli Enti del Terzo Settore definiti all'art 4 del Codice del Terzo Settore e circoscritta quindi all'ambito delle attività di interesse generale tassativamente elencate dall'art. 5 del Codice del Terzo Settore stesso.

15 Questo processo è stato contraddittorio e ha attraversato una fase molto restrittiva per il riconoscimento del diritto di soggiorno, a partire dalla cancellazione della cosiddetta protezione umanitaria con l'introduzione del D.L. 113/2018 convertito dalla Legge 132/2018, in parte superato dal recente D.L. 130/2020, convertito dalla Legge 173/2020.

16 L'80% delle strutture utilizzate dalla rete sono comuni appartamenti disseminati nel territorio.

Perché se è vero che il SAI si propone come obiettivo principale quello della riconquista dell'autonomia da parte di ciascuna delle persone accolte, abilitate a progettare la loro vita in un contesto ampio di relazioni, è evidente che questo obiettivo non può trovare risposte adeguate unicamente nell'interazione tra il progetto e il sistema dei servizi territoriali, in una logica tra loro integrata ma pur sempre asimmetrica e verticistica. Una sfida di questa portata, invece, impone di pensare lo spazio progettuale come dispositivo aperto, capace di essere inclusivo e di ingaggiare soggetti variegati, provenienti da mondi differenti. Un processo che esce dalla logica esclusiva della relazione di aiuto e chiama in causa tanto il protagonismo dei singoli accolti, quanto le necessarie trasformazioni del contesto. Uno spazio, quindi, marcatamente orientato all'impatto.

Una dimensione di questo tipo, che Mauro Ferrari legge attraverso le lenti del *pentacolo del welfare*, consente di "programmare e realizzare politiche sociali partecipate sollecitando la partecipazione di attori sociali diversi e uscendo così dalla filiera corta di una relazione schiacciata tra un soggetto pubblico appaltante e un privato, o privato sociale, chiamato a gestire progetti e servizi" (Miodini, Ferrari, 2018). Ben vengano quindi le alleanze più o meno strutturate con consultori, Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, Centri per l'Impiego, Centri di Salute Mentale, ma anche quelle con soggetti che si collocano per loro natura in uno spazio più fluido, fatto di relazioni più flessibili e adattabili, che finiscono per allargare lo stesso orizzonte organizzativo del progetto. In questo senso le associazioni di volontariato, quelle sportive, culturali, gli enti di tutela, ma anche gli esercizi commerciali, il mondo dell'impresa, le comunità migranti, i gruppi più o meno formali di cittadini, o i singoli abitanti di un palazzo, rappresentano un enzima straordinariamente potente per ampliare il campo del possibile. Tuttavia, perché questi incontri siano in grado di innescare processi di innovazione è necessario abbandonare la prospettiva strumentale e unidirezionale dello "stakeholder engagement" per assumere un approccio più dinamico, circolare e policentrico, che permetta di riqualificare queste relazioni e farle diventare infrastruttura sociale. Una geometria capace di valorizzare questi intrecci, quindi, può difficilmente essere immaginata come un ambiente definito, chiuso e verticistico, con una netta separazione tra centri e periferie, tra ciò che sta dentro e ciò che sta fuori dai suoi confini. Uno spazio tanto variegato e caratterizzato da patti relazionali e sconfinamenti ha invece bisogno di margini sfumati, posizioni mobili, geometrie variabili e inclusive, di un forte presidio metodologico più che di rigide procedure. Anche per questo, la coprogettazione potrebbe rappresentare un importante alleato. Perché su questo terreno incerto possa però germogliare l'innovazione occorrono competenze in grado di prendersene cura: community manager capaci di stare sul crinale organizzativo, più che rappresentanti votati alla causa, policy designers in grado di interpretare la complessità, più che manager abili ad affermare l'egemonia della loro visione.

Un'ultima considerazione, prima di passare ai nodi problematici e alle criticità aperte, non può che riguardare la dimensione politica dei progetti di accoglienza del SAI. Si tratta di un capitolo spinoso che difficilmente può essere trattato in poche righe. In questa sede sembra sufficiente sottolineare che se il tema dell'accoglienza è diventato un terreno di scontro, di posizionamento, spesso di speculazione, a maggior ragione le forme di *governance* dei progetti SAI dovrebbero essere articolate su più livelli e includere tanto il piano politico, quanto quello gestionale e operativo, nel segno della co-responsabilità delle azioni e della circolarità delle comunicazioni. Va quindi riconosciuto che questo non sempre è avvenuto.

A partire da questo ultimo punto, quindi, in questa seconda parte entriamo nel merito delle difficoltà e che più spesso interessano le progettualità del SAI e dei nodi problematici che ancora rimangono aperti, sempre con l'intento di comprendere la loro relazione con lo spazio della coprogettazione.

Quanto alla *governance* progettuale, una delle principali criticità si verifica quando questa è appiattita su esigenze squisitamente operative, senza che siano previsti ambiti specifici e livelli diversificati in cui possa maturare ed essere condiviso l'indirizzo politico e spazi in cui definire le strategie per tradurlo in azioni concrete, individuando le modalità per la loro gestione.

Più spesso gli organi di indirizzo politico e quelli di livello dirigenziale sono presidiati esclusivamente dall'Ente locale, mentre il livello gestionale e ancor più frequentemente quello operativo sono delegati agli Enti del Terzo Settore. Questa polarizzazione rischia di dar luogo a un deficit di legittimità degli interventi progettuali. In questi casi la dimensione del fare, in mancanza di spazi di condivisione e riflessione, rischia di essere schiacciata su attività rituali, mentre la struttura organizzativa assume caratteristiche marcatamente verticistiche, segnata da funzioni esclusivamente di controllo più o meno efficaci esercitate dall'ente pubblico e da forti meccanismi di deresponsabilizzazione e delega verso il privato sociale esecutore. Anche il carattere multidisciplinare degli interventi può rappresentare talvolta un nodo problematico. Se la presenza di un unico ente attuatore facilita la coesione e la fluidità delle comunicazioni, aumenta anche i rischi di una gestione identitaria e autoreferenziale dei servizi, rivelandosi talvolta insufficiente a garantire un'adeguata divisione di ruoli e la necessaria pluralità di competenze, di punti di vista e di figure professionali. La compresenza di più enti, spesso riuniti in ATI, d'altro canto, favorisce l'aggregazione di competenze diversificate, ma può comportare difficoltà di altro tipo. Talvolta si verifica una scarsa integrazione tra i diversi soggetti coinvolti, altre la loro limitata identificazione nel progetto unitario. Più nel dettaglio, nelle situazioni in cui il coinvolgimento di diversi enti del terzo settore segue una suddivisione di ambiti di tipo verticale, definita sulla base delle azioni svolte (chi si occupa dell'accoglienza, chi della tutela legale, chi dell'inclusione lavorativa, chi della tutela psicologica, etc.) sono più frequenti le difficoltà di interazione frutto delle diverse prospettive professionali ed eventuali problemi di scarsa comunicazione tra i diversi ambiti. Queste linee di demarcazione, costruite intorno all'identità professionale, finiscono per produrre interventi frammentati e modalità di lavoro organizzate a compartimenti stagni, nella "logica del silos". I progetti dove invece la suddivisione dei compiti tra gli enti segue traiettorie orizzontali, con ciascuna organizzazione incaricata di svolgere specularmente tutti i servizi gruppi diversi di persone, presentano più spesso linee di demarcazione che

ricalcano le appartenenze organizzative. In questi casi si riscontra spesso una più marcata disomogeneità nel livello complessivo degli interventi svolti dai diversi enti e, in generale, uno scarso riconoscimento nel progetto comune. La prospettiva della collaborazione fa quindi emergere alcune esigenze inaggirabili da affrontare: il riconoscimento reciproco tra i diversi attori; l'individuazione di punti di convergenza tra le diverse vision; la disponibilità a mettere in discussione le proprie culture organizzative; la ricerca di linguaggi condivisi; l'importanza di allestire luoghi comuni dove queste necessità possano trovare spazio e il conseguente bisogno di dedicare risorse, di tempo e non solo, alla loro manutenzione.

Anche l'interazione con i servizi del territorio, altro aspetto caratterizzante del sistema di relazioni attivate dal SAI, è spesso motivo di tensioni e criticità. Anche in questo caso tra i fattori più problematici emerge la difficoltà connessa alla presenza di culture organizzative differenti, alcune più burocratiche, altre più fluide, che faticano a riconoscersi l'un l'altra e a muoversi in maniera congiunta e sincronizzata. Ma possono giocare un ruolo rilevante anche i linguaggi, la prospettiva da cui si guardano i fenomeni e gli approcci con cui si affrontano. Quelli più improntati all'assistenza, o ancorati a meccanismi condizionali e meritori, ad esempio, faticano a trovare punti di incontro con le visioni più centrate sul protagonismo degli accolti e sulla costruzione di relazioni di fiducia e autonomia. Altre questioni problematiche riguardano ancora il lavoro per categorie che, organizzato intorno a un catalogo di condizioni e bisogni soggettivi, genera spesso conflitti di competenza, ma anche forme di immobilismo e reticenza nei confronti dei beneficiari del SAI, interpretato come sistema di welfare parallelo dedicato ai migranti.

Altri elementi che rendono talvolta problematico il rapporto con i servizi della rete territoriale riguardano la disponibilità limitata di competenze interculturali, o lo scarso *know how* riferito a fenomeni specifici come la tratta e le migrazioni forzate. Da questo punto di vista sono diverse le esperienze in cui la collaborazione tra progetti SAI e la rete dei servizi locali è stata l'occasione per avviare percorsi di formazione sui temi della protezione internazionale e delle migrazioni (con Uffici Anagrafe, Centri per l'Impiego, Servizi Sanitari, etc.). In altri casi le stesse attività attivate nell'ambito dei progetti SAI sono diventate una risorsa spendibile per la generalità dei residenti. Vale la pena citare in questo caso l'esperienza della Città di Parma dove, intorno al progetto SAI, è nata una rete di sportelli (Miodini, Ferrari, 2018) di segretariato sociale *culture oriented* pensata inizialmente con l'obiettivo di facilitare l'accesso degli stranieri ai servizi sanitari. Questa rete, nel corso del tempo, è diventata un punto di riferimento per tutte le persone in difficoltà che, proprio grazie agli sportelli diffusi nei diversi distretti territoriali, hanno trovato un supporto per accedere ai servizi telematici, per districarsi tra pin e password e per affrontare procedure complesse e in continuo mutamento. Giova peraltro ricordare che nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19 è stata assicurata agli Enti locali la possibilità di accogliere all'interno delle sue strutture SAI persone in condizioni di fragilità presenti sul territorio, a prescindere dalla nazionalità (quindi anche cittadini italiani) o dal permesso di soggiorno posseduto[17], sperimentando così un ulteriore allargamento dei perimetri potenziali dei progetti di accoglienza della rete.

Come abbiamo visto, quindi, non mancano zone di rischio così come traiettorie innovative ed esperienze significative più o meno consolidate che indicano la possibilità, oltre che la necessità, di re-immaginare le progettualità SAI in ottica aperta e co-gestita.

Si tratta di un processo che si sviluppa per tentativi più che di un modello standardizzato e replicabile. Una grammatica incompiuta che si arricchisce proprio grazie al continuo ri-assemblaggio di esperienze frammentate, ma radicate nei contesti che le hanno prodotte. Vale la pena quindi citarne qualcuna[18].

Dal punto di vista della collaborazione tra servizi e della valorizzazione reciproca delle competenze in favore del contesto sembra particolarmente esemplificativa l'intesa siglata tra il SAI di Jesi-ASP Ambito 9 e la sede locale del Dipartimento di Salute Mentale. A differenza di molti protocolli, funzionali esclusivamente a garantire interventi specifici ai beneficiari, l'accordo di Jesi ha reso possibile l'avvio di un'equipe integrata tra i due diversi servizi che ha consentito, oltre alla presa in carico dei beneficiari con disagio mentale accolti nel progetto, anche la lettura di situazioni difficili che hanno riguardato altri beneficiari del SAI, o di attingere alle competenze dell'equipe del progetto per intervenire a beneficio di altri utenti stranieri in carico ai servizi del Dipartimento di Salute Mentale. Un'altra esperienza particolarmente significativa nella relazione tra diversi servizi, anche questa riferita alla salute mentale, è quella che ha visto impegnati in passato il SAI della Provincia Autonoma di Trento e il locale Centro di Salute Mentale. La collaborazione ha dato vita a percorsi di inserimento abitativo condiviso tra alcuni pazienti psichiatrici con discreta autonomia e i beneficiari del progetto, che hanno seguito un percorso formativo utile a incentivare il reciproco sostegno per trasformare le difficoltà di ognuno in opportunità per entrambi.

Sempre sul versante dei servizi, ma questa volta con lo sguardo rivolto alla capacità di trasformare lo spazio progettuale in un terreno fertile su cui far nascere altri percorsi di collaborazione, sembra significativa l'esperienza del SAI di Bologna. In questo caso, dallo spazio di coprogettazione, che vede coinvolti ASP Città di Bologna e diversi soggetti del terzo settore, sono nate iniziative non previste all'avvio delle attività. In particolare, proprio la capacità di andare oltre i perimetri progettuali ha permesso la nascita di alcuni interventi sperimentali nell'ambito dell'inclusione delle vittime di tratta e della tutela delle persone LGBTIAQ+. Nel primo caso la doppia appartenenza di uno degli enti al progetto SAI e alla rete regionale anti-tratta "Oltre la strada", ha fatto da volano alla nascita di una struttura dedicata specificatamente alla realizzazione di percorsi di recupero del benessere

17 La circolare operativa n. 6564 diffusa il 5 maggio 2020 dal Servizio Centrale prevede la possibilità per l'Ente locale di destinare strutture non occupate all'accoglienza di altre fasce deboli della popolazione per le necessità legate all'emergenza sanitaria.

18 Alcune esperienze descritte sinteticamente di seguito e molte altre sono articolate in maniera più ampia in nella ricerca *I cambiamenti operati dall'accoglienza*, pubblicata nel 2018 dal Servizio Centrale SPRAR, Cittalia e Centro Astalli (AA.VV., 2018) e nel paper redatto da Emiliana Baldoni e Monia Giovannetti, *Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori* (Baldoni, Giovannetti, 2019).

psico-fisico e di riappropriazione dei corpi delle donne, segnati da violenze e deprivazioni. Nel secondo caso la relazione dialogica tra due enti attuatori del progetto SAI e il MIT, il Movimento Identità Transessuale, ha permesso di riconvertire due strutture del progetto per dedicarle ad altrettante sperimentazioni sul terreno dell'identità e dell'orientamento sessuale nell'ambito della Protezione Internazionale. Una è stata pensata come contesto protetto per le persone con identità sessuali in transizione, l'altra per offrire specifiche attenzioni rivolte alle persone LGBTIAQ+. Significativo, da questo punto di vista, risulta l'apporto del MIT, un ente non coinvolto inizialmente nel progetto SAI, a rimarcare ancora una volta quanto la dimensione aperta dei progetti di accoglienza rappresenti un'importante occasione di innovazione.

Per quanto utili a raffigurare lo sconfinamento che investe lo spazio organizzativo dei progetti del Sistema di Accoglienza e Integrazione, gli esempi che abbiamo riportato finora faticano però a restituire il potenziale generativo che può essere liberato grazie all'apertura verso i contesti. Cosa avviene, invece, quando il SAI si apre all'impresa, al mondo del volontariato, alle comunità migranti? Quali nuove possibilità prendono forma quando la geografia del SAI viene abitata da servizi alla cultura, vicini di casa o abitanti dei quartieri? Cosa accade, in sostanza, quando il SAI ha coraggio di andare oltre la comfort zone che è abituato a frequentare, facendosi contaminare da altri soggetti?

Una prima risposta è offerta dall'esperienza di Verona dove il progetto SAI ha instaurato una relazione piuttosto inusuale con un altro servizio in capo al Comune scaligero. Non si tratta infatti di un servizio sociale, di un ufficio scolastico o dedicato alle vulnerabilità. A innescare il protagonismo dei beneficiari è stata invece l'interazione tra il progetto SAI e la Biblioteca comunale della città, situata a pochi passi dalla Casa di Giulietta e interessata da diverso tempo da piccoli furti ed episodi di microcriminalità. L'occasione è stata colta immediatamente dall'equipe che ha visto nella risposta al problema della Biblioteca un'opportunità per gli accolti. Con turnazioni della durata di due mesi, un gruppo di quattro beneficiari del progetto SAI, spesso composto da giovani con un bisogno più marcato di misurarsi con le responsabilità del mondo esterno, realizza un servizio di *steward* negli spazi della biblioteca comunale, mettendo in pratica gli insegnamenti appresi durante i corsi di lingua italiana e imparando a rispettare gli impegni, gli orari, i ruoli e i compiti assegnati. Un'occasione per intessere relazioni significative ed emancipanti.

Per arricchire ulteriormente questa carrellata di suggestioni può essere utile tornare ancora a Parma ed esplorare sinteticamente gli esiti di un percorso scaturito da un bando FAMI agganciato al progetto SAI, che ha permesso di sperimentare nuove alleanze significative tra competenze tecniche e sapere diffuso, troppo spesso rappresentate come alternative o strumentali. Qui il progetto SAI ha cercato di costruire un'alleanza con il mondo del volontariato attraverso l'istituzione della figura del tutor per l'integrazione. Si tratta di persone (o gruppi) disponibili a dedicare del tempo da trascorrere con gli accolti che, dopo un periodo di formazione iniziale, sono state affiancate ai singoli beneficiari con cui si sono impegnate vicendevolmente a condividere tempi, spazi e conoscenze. Il rapporto, fondato sulla fiducia reciproca, offre la possibilità per i tutor di ampliare i propri orizzonti culturali e per i beneficiari di allargare la propria rete di relazioni sociali, di godere di spazi in cui accrescere il proprio benessere psico-fisico, di fruire di momenti di socialità e cultura. Particolarità dell'iniziativa, infatti, è stato il tentativo, per nulla semplice, di separare in maniera netta il ruolo dei tutor da quello degli operatori, evitando equivoci e pericolose sovrapposizioni di mansioni o eccessivi carichi di responsabilità per i volontari, per favorire invece la nascita di relazioni orizzontali e svincolate. Le valutazioni seguite alla prima sperimentazione avviata hanno confermato proprio questa direzione e la necessità di investire in maniera ancor più decisa sulla dimensione relazionale, empatica, orizzontale e libera da ruoli eccessivamente definiti.

Questo tipo di esperienze proiettano i progetti SAI in uno spazio altro, più ampio e articolato di quello circoscritto nella relazione tra istituzione, equipe di progetto e utenti di un servizio. Uno spazio capace di abilitare alla costruzione autonoma dei loro percorsi.

Alcuni ulteriori spunti di interesse vengono dalla realtà di Caserta, dove emerge con evidenza la possibilità di ribaltare la prospettiva che vede le persone accolte esclusivamente come "beneficiari di interventi". Qui, al contrario, sono loro a prendersi cura del contesto mentre guidano ogni mattina il "Piedibus" che accompagna i bambini a scuola, condividendo la responsabilità con altri volontari e con altri genitori. A proposito di rapporti di vicinato, invece, può dirci qualcosa di interessante l'esperienza del SAI di Collebeato, in Provincia di Brescia, dove uno degli alloggi del progetto, che si trova all'interno di un complesso di case pubbliche abitate da anziani e persone in difficoltà, è diventato il punto di riferimento per piccoli lavori di manutenzione, per portare la spesa a domicilio o per sbrigare qualche commissione. I beneficiari, dal canto loro, sono incentivati dalla possibilità di bere un caffè con gli altri coinquilini, di fare un po' di conversazione in italiano o di condividere la visione di un film. Un modo per trasformare la prossimità geografica in prossimità umana.

E se invece gli accolti diventassero protagonisti nella trasformazione dello spazio urbano? In questa direzione va l'esperienza di Sant'Alessio in Aspromonte, in Provincia di Reggio Calabria, dove la collaborazione tra il progetto SAI e il Dipartimento di Architettura e Territorio d'Arte dell'Università Mediterranea del capoluogo reggino ha fatto sì che gli accolti abbiano messo a disposizione le loro competenze nei percorsi di autocostruzione degli arredi urbani utilizzati dagli studenti per la rigenerazione di spazi restituiti alla cittadinanza.

In questa panoramica di esperienze non possono mancare quelle che legano i progetti SAI al mondo dell'impresa. Si tratta di un ambito, quello del "profit", escluso per ovvie ragioni dal procedimento amministrativo di coprogettazione tracciato ai sensi dell'art. 55 del CTS, ma che in maniera sistematica rappresenta una parte importante del sistema relazionale dei progetti SAI. Un punto di incontro fondamentale tra questi due mondi sono diventati i tirocini formativi, strumento essenziale nei percorsi di formazione e accompagnamento all'inserimento lavorativo. Si tratta di un'occasione per costruire relazioni significative con i contesti di riferimento che, in alcuni casi, sono andate oltre l'esperienza stessa del tirocinio. Quando impresa e progetti di accoglienza sono stati in grado di superare un approccio strumentale ed episodico

alle loro relazioni, i tirocini si sono potuti infatti trasformate in opportunità di crescita per entrambi. Gli staff aziendali, coinvolti in vere e proprie strategie di *diversity management*, hanno potuto sviluppare abilità relazionali fondamentali per misurarsi con la sfida della differenza e della complessità che investe tutte le sfere della produzione. I progetti, dal canto loro, hanno trovato nelle aziende stesse dei partner stabili con cui coprogettare percorsi formativi finalizzati a costruire figure professionali da inserire nelle loro filiere produttive e, talvolta, gli stessi responsabili delle risorse umane si sono impegnati a svolgere attività di orientamento dei beneficiari e di rafforzamento delle competenze degli operatori. I beneficiari hanno potuto contare su contesti accoglienti e nuovi alleati per i loro percorsi di "integrazione".

Sempre con lo sguardo rivolto al mondo dell'impresa, questa volta sociale, agricola e cooperativa, risultano significative le sperimentazioni avviate sul terreno dell'agricoltura sociale. I comuni della rete del Welcome, nella zona del Sannio, in Provincia di Benevento, ad esempio, hanno avviato un processo di ripopolamento delle Aree interne e di recupero di terreni incolti, proprio grazie a un progetto incentrato sull'agricoltura sociale che, oltre a coinvolgere diversi enti attuatori e cooperative locali riunite in consorzio, ha attratto e integrato risorse ulteriori, in particolare grazie all'accesso ai finanziamenti europei. Risultato di questi processi, che hanno quindi messo in relazione il progetto SAI a un'attività imprenditoriale a vocazione agricola, non sono solo la riscoperta di antiche coltivazioni grazie alla formazione di nuovi lavoratori agricoli tra i beneficiari dei progetto, ma anche e soprattutto esperienze riabilitative e di cura per persone con fragilità sociali e psicologiche presenti sul territorio e la possibilità per le comunità locali di disporre di prodotti genuini, coltivati in maniera etica e sostenibile.

Per concludere, quindi, sembra interessante sottolineare come l'avvio di un progetto SAI implichi sempre la nascita di nuovi spazi organizzativi. Il suo potenziale si esprime in maniera tanto più evidente quanto più questi ambiti sono interpretati come luoghi dai margini aperti, intenzionali, abitati da soggetti molto differenti e attraversati da relazioni di diversa intensità. Questa geometria variabile presuppone una *governance* centrata sulla co-responsabilità e sulla capacità di coinvolgere autenticamente gli attori in campo, andando ben oltre la consultazione, la validazione o la ricerca di risorse. Si tratta di una prospettiva rischiosa, plurale e orizzontale, che offre però la possibilità di uscire da una concezione ingegneristica del welfare, basata sulla risposta a bisogni individuali, sempre più diversi e difficili da soddisfare, per abbracciare un punto di vista rivolto alla cura complessiva del contesto, alla sua trasformazione, alla soluzione di problemi comuni attraverso risposte condivise, senza perdere di vista l'unicità delle persone coinvolte. Il *crash* test di questa modalità di interpretare l'accoglienza nel SAI è stato imposto dall'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha ribaltato completamente la prospettiva dei progetti territoriali, chiamati improvvisamente, in nome della tutela degli accolti e della comunità, a mettere in discussione i luoghi, gli spazi, le attività e le relazioni consolidate. Non è un caso che a sapersi reinventare nel nuovo scenario siano stati più efficacemente quei progetti che hanno potuto far leva su interconnessioni sedimentate, spazi organizzativi più allargati, su relazioni dense ed eterogenee e sull'essenziale protagonismo progettuale degli accolti.

Provando quindi a rispondere alla domanda iniziale, dovremmo dirci che la coprogettazione non è precondizione, ma può diventare eventualmente un moltiplicatore di processi trasformativi già in atto nei contesti dove viene sperimentata. Proprio per questo, però, la cornice amministrativa, metodologica e organizzativa della coprogettazione, per il suo potenziale flessibile ed estensivo, seppur rigorosamente ancorato ai principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento che caratterizzano necessariamente l'azione della Pubblica Amministrazione, sembra presentarsi come un'innegabile opportunità per disegnare contesti più aperti, inclusivi e incentrati sulla cultura della collaborazione. La fine dell'impasse che nell'ultimo biennio ha condizionato l'iniziativa, grazie alle pronunce della Corte costituzionale e ad altri interventi del legislatore, non ultime le Linee Guida sui rapporti tra Pubblica Amministrazione e terzo settore, impone però di giocare questa partita a carte scoperte, spostando definitivamente la scelta dal piano amministrativo a quello politico e culturale.

Non mancano infatti impedimenti e resistenze che è bene evidenziare. Diversamente finiremmo per esaltare lo strumento senza essere consapevoli dei suoi limiti, di quelli dei suoi attori e di quelli imposti dai contesti entro i quali ci muoviamo.

Uno fra tutti è rappresentato dalla cultura ancora marcatamente verticistica che caratterizza ampi strati della Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista la possibilità per gli Enti del Terzo Settore di innescare i procedimenti di coprogrammazione e coprogettazione rappresenta certamente un importante strumento per stimolare l'iniziativa pubblica e calmierare almeno in parte questa asimmetria che, è bene ricordarlo, rimane però tale. Ma d'altra parte "le pratiche del comune si producono e si diffondono in una tensione costante fra informalità e bisogno di riconoscimento formale" (Marella, 2016) e questo passaggio appare tuttora ineludibile, fuori e dentro l'amministrazione condivisa.

D'altro canto, il mondo del terzo settore non è privo di resistenze e ostacoli al cambiamento. Almeno due decenni di competizione ne hanno fortemente condizionato la cultura organizzativa. La vocazione intrinseca alla collaborazione, che rappresenta un tratto distintivo di questo mondo, ha fatto i conti per lungo tempo con un contesto fortemente orientato alla concorrenza, che ha plasmato le organizzazioni e i loro quadri dirigenti. Non deve stupire, quindi, se la collaborazione, con le fatiche e il dispendio di risorse che richiede, non compare al primo posto nelle loro agende (Marocchi, 2019).

Ma anche nel campo più specifico dell'accoglienza non mancano le difficoltà.

Sono troppo pochi i progetti che hanno individuato nel valore della collaborazione una leva strategica su cui investire. Anche i sistemi relazionali più articolati e diversificati, sono talvolta interpretati come semplice mezzo per raggiungere le finalità progettuali e faticano in questo modo a farsi infrastruttura capace di generare valore condiviso. Dal punto di vista delle competenze coinvolte gli organigrammi, suddivisi tra figure operative e figure amministrative, ospitano di rado profili più ibridi, capaci di operare in quello spazio di

contatto tra progetto e contesto, tra individuo e collettività, su cui si innestano le possibilità di produrre cambiamento.

C'è poi lo spinoso capitolo legato alla rendicontazione. L'allargamento della rete, che in un decennio ha decuplicato i suoi posti, insieme alle ombre che (anche con una certa dose di retorica) si sono allungate sulla gestione complessiva dell'accoglienza dal 2011 ad oggi, hanno portato a una definizione sempre più dettagliata delle spese riconosciute dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e dell'Asilo. I criteri di rendicontazione, per quanto in linea con quelli che regolano i rapporti economici della coprogettazione (è previsto, in sostanza, il rimborso dei costi sostenuti), rimangono fortemente condizionati da un approccio incentrato sull'erogazione di singole prestazioni rivolte agli accolti. Inoltre, i limiti alla rimodulazione annuale del piano finanziario, quelli all'utilizzo di strutture "miste" dedicate a diverse tipologie di utenze e la recente suddivisione tra servizi di primo livello e servizi di secondo livello rivolti a diverse tipologie di persone accolte negli stessi progetti, rappresentano ulteriori vincoli che non favoriscono la nascita di sperimentazioni ibride, in grado di potenziare i contesti territoriali, come peraltro auspicato da ANCI in diverse occasioni[19] e di incentivare la convergenza di più attività di interesse generale[20], nello spirito delle stesse Linee Guida del 31 marzo 2021.

Da questo punto di vista, anche la necessità – legittima, auspicabile e fondamentale – di conferire una maggior stabilità al sistema, prevedendo la possibilità per gli Enti locali di proseguire gli interventi alla scadenza del triennio, rinnovando di fatto l'accesso al finanziamento, avrebbe bisogno di essere arricchita da meccanismi che permettano la riprogettazione degli interventi (e delle risorse) in una logica di "cicli di progetto" capaci di volta in volta di riposizionarlo di fronte a fenomeni e a contesti in continuo mutamento. Lo stesso vale per i meccanismi che consentono di aumentare il numero di posti di ciascun progetto solo a seguito di "chiamate" nazionali, come avvenuto di recente a seguito della vicenda afghana[21] e non invece come conseguenza di forme permanenti di coprogrammazione e di co-lettura delle necessità specifiche dei singoli territori.

D'altro canto, se abbandoniamo l'idea che il processo avviato dalla Sentenza 131/2020 della Corte costituzionale abbia natura contingente e assumiamo come punto di vista la prospettiva di "lungo raggio" consigliata da Luca Gori (2020) e altri autorevoli autori, ci troviamo inevitabilmente ad affrontare un cambio di paradigma che, su quello dell'accoglienza come su altri terreni, non può che avere come conseguenza l'adeguamento di regole del gioco e funzionamenti fino a questo momento considerati inevitabili. Un'ultima considerazione va dedicata alle forme di monitoraggio e valutazione che rappresentano la cartina al tornasole di questi processi. Se quelle predisposte dal Ministero dell'Interno tramite il Servizio Centrale non possono che essere rivolte a verificare l'allineamento alle Linee Guida e alle regole di rendicontazione del fondo, sono invece pochi i progetti territoriali che hanno intrapreso percorsi di valutazione di impatto sociale partecipati, orientati al cambiamento e capaci di produrre apprendimento organizzativo. Si tratta di una trasformazione culturale di centrale importanza, che non può che interessare tutti i livelli delle organizzazioni coinvolte, da quello locale a quello centrale. È in questo senso, in ultima analisi, che la coprogettazione, se avviata con la prospettiva di produrre trasformazioni significative, desiderabili e misurabili non solo per i singoli progetti SAI, ma più in generale per i contesti in cui si muovono, può alimentare quei processi di cambiamento già in atto, che tanto hanno bisogno di essere sostenuti e protetti.

Perché se non riusciamo a gettare lo sguardo oltre l'orizzonte, difficilmente sapremo mai superarlo.

Bibliografia

AA.VV. (2018), *Crescita, evoluzione, sviluppo. I cambiamenti operati dall'accoglienza*, SPAR - Centro Astalli - Cittalia.

ANCI – Caritas – Cittalia – Fondazione Migrantes – SPRAR (2016), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, in collaborazione con UNHCR.

ASGI (2011), *Il diritto alla protezione. La protezione in Internazionale in Italia: Quale futuro? Studio sullo stato del sistema d'asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*.

Baccini L., Pacini L. (a cura di) (2017), *Una lente sul welfare locale: sviluppi e tendenze*, Cittalia, Roma.

Baldoni E., Giovannetti M. (2019), "Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori", *Welfare Oggi*, 2/2019.

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

19 Nel corso dell'audizione alla Commissione Affari Costituzionali, durante i lavori che hanno preceduto l'approvazione del D.L. 130/2020, ANCI ha ribadito la necessità, ad esempio, di estendere la possibilità di deroga al patto di stabilità per l'assunzione del personale da parte dei comuni aderenti alla rete SAI, per consentire il rafforzamento dei servizi nei confronti di tutta la popolazione.

20 Va tuttavia rilevato che spesso è la mancanza di risorse integrative da parte degli Enti locali a limitare le sperimentazioni che, inevitabilmente, non possono essere esclusivamente sostenute dal FNPSA, in particolare qualora implichino il coinvolgimento di altri servizi o "tipologie di utenza".

21 In precedenza ulteriori ampliamenti sono stati previsti a livello nazionale per progetti dedicati a Minori Stranieri Non Accompagnati e a persone con Disagio Mentale o portatrici di specifiche esigenze sanitarie.

Brunod M., Moschetti M., Pizzardi E. (a cura di) (2016), *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Erickson, Trento.

Chiodini L., Milano R. (a cura di) (2010), *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali dei cittadini e dei mass media nei processi id inclusione sociale dei rifugiati in Italia*, SPRAR - Cittalia.

De Ambrogio U., Guidetti G. (2016), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carrocci, Roma.

Giovannetti M., Gori C., Pacini L. (a cura di) (2014), *La pratica del welfare locale. L'evoluzione degli interventi e le sfide dei Comuni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna RN.

Giovannetti M. (2019), "La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2019.

Gori L. (2020), "Gli effetti giuridici a lungo raggio della Sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale", *Impresa Sociale*, 3.2020, pp. 89-95.

Manzini E. (2018), *Politiche del quotidiano*, Edizioni di Comunità, Roma.

Marella M.R. (2016), *Lo spazio urbano e il diritto del comune*, EuroNomade.

Marocchi G. (2018), "Pubbliche Amministrazioni e Terzo Settore tra collaborazione e competizione", *Welfare Oggi*, 2/2018.

Marocchi G. (2019), "Enti Pubblici e Terzo Settore al tempo della collaborazione", *Welfare Oggi*, 6/2019.

Marocchi G. (2020), "La sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione", *Impresa Sociale*, 3.2020, pp. 82-88.

Miodini S., Ferrari M. (2018), *La presa in carico nel Servizio Sociale*, Carrocci, Roma.

Omizzolo M., (a cura di) (2018), *L'asilo come diritto. Richiedenti, strutture e operatori: ricerche e riflessioni*, Aracne Editrice, Roma.

Rossi M. (2019), *La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali*, Report conclusivo del progetto FAMI Àncora, progetto sperimentale di comunità a supporto dell'autonomia dei titolari di protezione internazionale.

Sennett R. (2012), *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Feltrinelli, Milano.

SPRAR (2015), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale*.

Tosi A. (2008), *Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche*, Edizioni La Meridiana, Molfetta BA.

Quando si parla di numeri

Chi studia con serietà l'impresa sociale è sempre alla ricerca di numeri: perché le impressioni non bastano, le narrazioni accattivanti nemmeno. Un discorso serio richiede riscontri nei fatti e, a questo proposito, un'attenta rilettura dei bilanci costituisce una fonte di informazioni preziosa e solo parzialmente utilizzata a scopi di ricerca.

Calabrese si confronta con due questioni. La prima riguarda la natura anticiclica delle imprese sociali e quindi la loro propensione ad avere risultati positivi quando il resto dell'economia fatica; ma è vera anche l'affermazione naturalmente complementare, cioè che esse mostrino esiti più modesti nei periodi in cui l'economia del Paese va meglio? Se Borzaga in "Cooperative da riscoprire" ha mostrato la sorprendente affermazione delle cooperative negli anni più duri della crisi, cosa ne è stato dopo, nella fase relativamente positiva che ha preceduto il Covid? E ancora, si chiede Calabrese, cosa si può dire ad oggi rispetto alla capacità dell'impresa sociale di rispondere alla crisi generata dall'emergenza sanitaria?

Laspia, Viglialoro, Sansone e Landoni esaminano invece i dati relativi alle startup innovative. È ragionevole ipotizzare che il sottogruppo di queste imprese che opera in campo sociale – le startup innovative a vocazione sociale – evidenzino dati peggiori rispetto alle altre in quanto "attardate" dalla necessità di considerare anche le istanze sociali? Gli autori confrontano i due sottogruppi alla ricerca di variazioni significative.

Fontanari compie un'operazione originale: confronta i dati sul valore aggiunto per la sanità e l'assistenza suddivisi per regione – in termini assoluti e pro capite – il peso del settore pubblico e del privato e il peso del sistema cooperativo nell'ambito degli operatori privati. Il confronto tra cooperative e altre imprese operanti nel settore sanitario e sociale si sviluppa anche attraverso i dati in serie storica relativi a caratteristiche quali la quota di valore aggiunto, l'utile di esercizio e la quota di risorse destinate alla remunerazione del lavoro. Attraverso questi originali confronti emergono le specificità del sistema cooperativo settori considerati.

Le cooperative sociali prima e durante il Covid-19
Un'analisi economico-finanziaria tramite benchmarking
Giuseppe Giulio Calabrese

Startup Innovative a Vocazione Sociale
Analisi e confronto con le altre startup innovative
Alessandro Laspia, Davide Viglialoro, Giuliano Sansone, Paolo Landoni

La complessità del sistema sanitario e assistenziale in Italia
Una pluralità di modelli organizzativi
Eddi Fontanari

Le cooperative sociali prima e durante il Covid-19

Un'analisi economico-finanziaria tramite benchmarking

Giuseppe Giulio Calabrese, Greta Falavigna
CNR-IRCrES Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile

Abstract

Il sistema cooperativo – e in particolare le cooperative sociali – è sempre più considerato uno strumento fondamentale nel passaggio dal welfare state alla welfare society. In particolare, alle cooperative sociali di Tipo B è stato riconosciuto un ruolo significativo nell'ambito delle politiche attive del lavoro. Ciononostante, una parte della letteratura attribuisce ancora alle cooperative sociali una sorta di "adolescenza" imprenditoriale, di diversità dalle imprese profit e anche dalle altre cooperative. Vi è inoltre chi sostiene che le cooperative abbiano un ruolo anticiclico e che dunque crescano durante i periodi di crisi come quello degli anni 2008-2011, registrando invece tassi di crescita inferiori nelle fasi espansive. La natura maggiormente pervasiva della crisi pandemica in corso richiede di verificare tali assunzioni e se il comportamento delle cooperative sociali si discosti dalle altre cooperative.

Keywords: cooperative sociali, Covid-19, analisi economico-finanziaria, benchmarking

DOI: 10.7425/IS.2021.03.05

Introduzione

Il dibattito sulla crescente importanza del modello cooperativo si inserisce a pieno titolo nella sempre più attuale discussione rispetto ai limiti dell'approccio fondamentalista al mercato (Stigliz, 2009), da molti studiosi considerato una delle cause della crisi finanziaria-economica della decade passata (Euricse, 2015). La riflessione sulla cooperazione si focalizza anche sulla capacità di affiancarsi all'intervento pubblico in tutti i paesi industrializzati caratterizzati da una continua riduzione della spesa per il welfare (Jensen et al., 2017). Secondo alcuni studiosi, il sistema cooperativo è sempre più uno strumento fondamentale nel passaggio dal welfare state alla welfare society (Zamagni, 2012; Bonomi et al., 2016).

Tale prospettiva è ancor più vera per le cooperative sociali che in Italia sono forse il più diffuso esempio di soggetto economico attivo nel terzo settore con un ruolo fondamentale per la risposta ai bisogni delle persone (Euricse, 2015; Benati, Ragazzi, 2020). Infatti, le cooperative sociali sono volte a soddisfare un insieme molto ampio di interessi della comunità e tendono ad essere composte da categorie differenziate di interessi (lavoratori, fornitori, imprese locali, utenti, altri enti non profit, etc., essendo per questo definite come imprese multistakeholder), mentre nelle altre forme cooperative la base sociale è composta preferenzialmente da categorie omogenee di soci come i produttori agricoli, i lavoratori, i consumatori (Lionzo, 2004).

La diversità delle cooperative sociali dalle altre forme societarie non riguarda esclusivamente gli obiettivi previsti dall'art. 1 della legge 381 del 1991, vale a dire la vocazione a perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione e all'integrazione sociale dei cittadini, ma concerne soprattutto il crescente posizionamento economico-sociale.

Una diversità ancor più stringente spetta alle cooperative sociali dedite all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (Tipo B e ad oggetto plurimo), che per questo motivo risultano essere uno strumento fondamentale delle politiche attive del lavoro potendo operare, come le altre forme di impresa, in molteplici settori produttivi, diversamente dalle cooperative sociali di Tipo A che sono focalizzate prevalentemente nella gestione dei servizi sociosanitari ed educativi.

In relazione agli obiettivi societari, si potrebbe definire un crescente grado di diversità operativa, che parte dalle imprese profit più proattive ai cambiamenti, per passare alle imprese sociali[1], per incrementarsi con le cooperative in senso lato e procedere con le cooperative sociali dalle quali si distinguono ulteriormente quelle di Tipo B.

Nel loro insieme, le cooperative sociali sono chiamate ad affrontare alcune situazioni di significativa importanza: la riforma del sistema di welfare; i rapporti con la Pubblica Amministrazione che rappresenta ancora il cliente principale con la tendenza ad estendere l'attenzione al committente privato; i rapporti con le comunità di riferimento allo scopo di ampliare ulteriormente il coinvolgimento di soggetti ed esperienze organizzate di intervento sociale; il ruolo nell'ambito delle politiche attive del lavoro; la sostenibilità economico-finanziaria dell'insieme delle attività operativa.

Tuttavia, per quanto concerne il modello di business di tutto il sistema cooperativo, una parte della letteratura ha eviden-

1 In verità, l'impresa sociale non è una forma civilistica a sè stante ma è piuttosto una "qualifica". È cioè una modalità specifica del "fare impresa" che prescinde dalla forma giuridica dell'organizzazione che la assume. Le imprese sociali esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.

ziato potenziali criticità quali la rigidità e limitatezza della visione operativa (Santos et al., 2015); la limitata incisività dei meccanismi di controllo interno (Smith et al., 2012); i meccanismi di governance talvolta troppo inclusivi (Commissione Europea, 2015); la difficoltà nel rilevare efficacemente i cambiamenti nei bisogni sociali (Chiodo, Gerli, 2017); l'eccessiva dipendenza dalle donazioni (Doherty et al., 2014) e dalla committenza statale (Zamagni, 2011).

Per le cooperative sociali, la combinazione di questi differenti aspetti potrebbe comportare problemi maggiormente marcati rispetto alle imprese profit o al sistema cooperativo, sia nell'adattarsi al mercato in continuo cambiamento (Chiodo, Gerli, 2017), sia sotto l'aspetto dell'evoluzione della cultura d'impresa. Perdura spesso l'opinione che le cooperative sociali rimangano sempre in una sorta di "adolescenza" imprenditoriale (Benati, Ragazzi, 2020).

Per altri versi, molte indagini hanno evidenziato il comportamento spiccatamente anticiclico da parte delle cooperative durante la crisi economica-finanziaria (Birchall, Hammond Ketilson, 2009; Acccornero, Marini, 2011; Zanotti, 2013). Ad esempio, Euricse (2015) ha segnalato che le cooperative rispetto alle SpA hanno accresciuto il valore della propria produzione di sei volte e sono state in grado di salvaguardare maggiormente l'occupazione. Secondo Carini e Carpita (2013) la maggiore resilienza è dovuta principalmente a tre fattori: la natura mutualistica e sociale delle cooperative; la minore attenzione all'efficienza economica; gli sgravi fiscali di cui esse godono. Al contrario, nel periodo precedente alla crisi economica-finanziaria, Fontanari e Borzaga (2013a) hanno evidenziato performance leggermente migliori per le imprese profit rispetto alle cooperative.

È ancora così? Ad esempio, nel biennio precedente alla crisi pandemica (2017-2019), l'insieme delle società analizzate in questa indagine, profit e non profit, hanno registrato una crescita del fatturato del 7,4% e dell'occupazione del 5,8%.

Permane, quindi, la propensione anticiclica per le cooperative anche nei periodi positivi e quindi di un sostanziale minor crescita rispetto alle altre forme di imprese, oppure si manifestano significative diversità? Le cooperative sociali registrano risultati simili alle altre cooperative? È possibile quantificare in qualche modo l'effetto pandemico sul sistema produttivo italiano e testare la propensione anticiclica delle cooperative?

Il tentativo di questo contributo è di cercare di rispondere alle domande precedentemente evidenziate analizzando il differenziale di performance tra le cooperative sociali e le imprese profit, nonché con le altre cooperative prese a riferimento come benchmark. In particolare, a partire dal repertorio completo delle cooperative sociali sviluppato nell'ambito del progetto SEED 2018 della Compagnia di San Paolo (Calabrese, 2020), si è scelto di focalizzare l'attenzione soprattutto sulle cooperative sociali Tipo B e ad oggetto plurimo (da ora in poi solo Tipo B) per il fatto che possono essere equiparate a cooperative di produzione e lavoro e, quindi, operare negli stessi settori delle imprese profit. Inoltre, le cooperative sociale Tipo B rivestono un ruolo significativo nelle politiche attive del lavoro a favore dei soggetti svantaggiati ed eventualmente valorizzabile per le altre categorie non previste dalla legge 381/1991[2].

Nel prossimo capitolo si approfondirà la valutazione della performance nelle cooperative sociali, confrontandola con quella delle imprese profit. A seguire si presenterà la metodologia di indagine e i principali risultati in riferimento alle domande di ricerca: la predisposizione anticiclica delle cooperative sociali e dell'insieme del sistema cooperativo nei periodi di crescita tramite un confronto temporale relativo al periodo pre-pandemico 2017-2019; la propensione anticiclica delle cooperative nei periodi di crisi tramite la capacità di resistenza alla perturbazione pandemica. Infine, oltre a riassumere i risultasti si suggeriranno alcune proposte di politiche attive del lavoro in particolare per le cooperative sociali di Tipo B.

La valutazione della performance nelle cooperative sociali

La letteratura ha finora dedicato scarsa attenzione, e solo di recente, alla individuazione di specifici indicatori di performance delle cooperative sociali (Borzaga, Fontanari, 2020; Bagnoli, 2021; Montrone, Poledrini, 2021). Tendenzialmente, si prendono come riferimento le imprese sociali (Bagnoli, Megali, 2011; Bertola et al., 2007) o per similitudine il sistema cooperativo in generale (Euricse, 2013, 2015; Istat-Euricse, 2019; Borzaga et al., 2019), spesso per poter effettuare approfonditi confronti con le imprese profit (Fontanari, Borzaga, 2013 b).

Ad esempio Carini et al. (2013) individuano per le cooperative in senso lato una serie di utili indicatori di bilancio quali: il valore della produzione dato dalla somma dei ricavi, della variazione del magazzino prodotti e lavori in corso e delle immobilizzazioni capitalizzate; il capitale investito dato dal totale dell'attivo o del passivo patrimoniale; il grado di patrimonializzazione utilizzando l'incidenza dei mezzi propri sul capitale investito e l'incidenza dell'attivo fisso sul capitale investito.

Per quanto riguarda l'analisi di redditività, sempre Carini et al. (2013) osservano che per le cooperative non si possono utilizzare i tradizionali indicatori del ROI (Return on Investment) e del ROE (Return on Equity) delle imprese profit per il fatto che nelle cooperative l'utile non è un obiettivo da massimizzare, ma soprattutto uno strumento per la crescita o la sopravvivenza dell'organizzazione (Marin-Sanchez, Melia-Martì, 2006; Valentinov, 2008). Per questo motivo, in alternativa, vengono proposti l'incidenza del valore della produzione sui costi della produzione (maggiore è l'indicatore, maggiore è il surplus per coprire i costi finanziari e

2 Le cooperative sociali tipo B hanno l'obbligo di occupare almeno il 30% dei lavoratori definiti svantaggiati, che secondo la legge 381/1991 sono: gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex-degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47bis, 47ter e 48 della Legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla Legge 10 ottobre 1986, n. 663; le cooperative ad oggetto plurimo sottostanno a tale disposizione relativamente al complesso del personale impiegato nelle attività di inserimento lavorativo.

sviluppare la cooperativa) e l'incidenza del risultato d'esercizio sul valore della produzione per misurare indirettamente l'autofinanziamento.

Fontanari e Borzaga (2013b), sempre per quanto concerne l'intero sistema cooperativo, effettuano un confronto con le società per azioni e utilizzano come indicatori il valore aggiunto, ovvero la differenza tra il valore della produzione e i costi intermedi, nonché il costo del lavoro e la sua componente principale, le retribuzioni.

In un altro contributo, Fontanari e Borzaga (2013a) sottolineano che per poter comparare l'efficienza di imprese caratterizzate da obiettivi differenti – il profitto per le imprese for profit e la soddisfazione di un bisogno per le cooperative – diventi necessario utilizzare degli indicatori neutrali, che si adattino a qualsiasi organizzazione pur mantenendo lo stesso livello di efficacia di quelli tradizionali e che analizzino la rilevanza sul mercato, la dimensione operativa, l'intensità di impiego del capitale e del lavoro, l'equilibrio finanziario di lungo e breve periodo, i redditi generati facendo riferimento soprattutto al valore aggiunto.

Secondo alcuni autori (Borzaga, Fontanari, 2020; Bagnoli, 2021) per la valutazione patrimoniale-finanziaria delle imprese sociali si possono usare gli indicatori tradizionali. Invece, per gli indici di redditività Bagnoli (2021) conferma la scarsa utilità del ROE e per il ROI suggerisce che la sostituzione al denominatore del capitale investito netto operativo con il totale dell'attivo offra un risultato in grado di approssimare meglio la redditività effettiva, mentre al numeratore permane il margine operativo netto altrimenti denominato EBIT (*Earnings before interest and taxes*).

Un contributo significativo alla misurazione della performance delle cooperative sociali proviene da Montrone e Polendrini (2021) che focalizzano l'attenzione sul valore aggiunto e sugli indicatori ad esso correlati (Landis et al., 2014) dato che «il calcolo del valore aggiunto è utile per giudicare l'economicità sociale dell'azienda in funzione della sua capacità di produrre risorse in grado di soddisfare le attese dei diversi portatori di interessi che gravitano intorno ad essa».

Se da un lato il valore aggiunto può essere inteso come la differenza tra il valore generato e i costi per produrre un determinato bene o servizio, esso rappresenta anche la fonte di "ricchezza" da allocare tra tutti i soggetti che hanno direttamente contribuito a produrla e tra i diversi obiettivi che vanno a costituire la mission di impresa. Gli stessi autori sottolineano che, essendoci diverse modalità di misurazione del valore aggiunto, sia preferibile utilizzare il "valore aggiunto distribuibile" che rappresenta la soluzione migliore per rendere confrontabili le cooperative sociali con le imprese profit.

Il valore aggiunto distribuibile è dato dalla somma di costo del personale, utili ante imposte e oneri finanziari e rappresenta la misura di ricchezza creata e distribuibile ai diversi stakeholder: dipendenti, finanziatori esterni, Pubblica Amministrazione, portatori di capitale proprio e sistema aziendale tramite l'autofinanziamento, ognuno dei quali con aspettative diverse. Per questo motivo gli indicatori di bilancio idonei per la valutazione delle cooperative sociali in comparazione con le imprese profit devono includere l'ottica economica per l'imprenditore e i portatori di capitale di rischio, la solvibilità aziendale per i terzi finanziatori e l'impatto sociale nei termini soprattutto di salvaguardia occupazionale per la collettività.

Nell'ambito di una misurazione sistemica, Montrone e Polendrini (2021) suggeriscono di utilizzare due indici di produttività: uno relativo al capitale, dato dal rapporto tra valore aggiunto distribuibile e capitale investito e uno relativo alla produttività del lavoro, dato dal rapporto tra valore aggiunto distribuibile e numero dipendenti calcolati in termini di Unità Lavorativa Annua (ULA).

Metodologia di indagine e risultati

La base di partenza è stato il repertorio completo delle cooperative sociali nell'ambito del progetto SEED 2018 della Compagnia d San Paolo (Calabrese, 2020). Il repertorio è stato realizzato all'inizio del 2018 e ha censito in totale 21.252 cooperative sociali attive[3].

L'insieme delle cooperative sociali è stato esaminato raggruppando da un lato le Tipo B e le cooperative ad oggetto plurimo e dall'altro le Tipo A e i consorzi di cooperative sociali (da ora in poi solo Tipo A); tale insieme è stato messo a confronto con le altre società di capitali (imprese profit) e con le rimanenti cooperative per i settori ATECO dove sono presenti cooperative sociali[4]. Nel 2019, le cooperative sociali di Tipo B rappresentano lo 0,67% del totale del campione, le Tipo A lo 0,83% e le rimanenti cooperative il 4,0%.

Ciascun raggruppamento è stato classificato per dimensione e specializzazione produttiva tramite i codici ATECO a due cifre con aggregazione sulla base dell'*International Classification of Non-profit Organizations* (ICNPO)[5]. I raggruppamenti individuati sono stati: Assistenza sociale, Coesione sociale, Cultura, sport e ricreazione, Istruzione, Sanità, mentre le altre specializzazioni di carattere produttivo sono state raggruppate nelle tradizionali macroaree ISTAT. Le specializzazioni produttive più frequenti per le cooperative sociali di Tipo B sono l'assistenza sociale (27,2%% del totale), i servizi alle imprese (24,6%), la manifattura (7,3%) e la ristorazione (7.0%), mentre per le cooperative sociali di Tipo A sono sempre l'assistenza sociale (69,6% del totale), l'istruzione (13,2%) e la sanità (5,5%).

Per i dati di bilancio, la ricerca si è avvalsa della banca dati AIDA di Bureau Van Dijk (Calabrese, 2009) dalla quale, per i settori ATECO nei quali sono presenti cooperative sociali, è stato possibile scaricare i dati di 1.054.680 società per il 2019 e di 994.748 per il 2017.

3 Il progetto ha evidenziato, tra l'altro, la non esaustività dell'Albo delle Società Cooperative presso il Ministero delle Attività Produttive (MISE) richiedendo l'integrazione con l'Archivio Statistico delle Imprese Attive gestito dall'ISTAT (ASIA) e la banca dati Analisi Informatizzata delle Aziende Italiane (AIDA) di Bureau van Dijk.

4 Ad esempio, non sono stati considerati i settori legati all'estrazione di materiali a alla loro lavorazione, le industrie del tabacco e delle armi, la chimica e la farmaceutica, i settori finanziari.

5 La classificazione internazionale delle attività svolte dalle istituzioni non profit è stata elaborata dalla Johns Hopkins University di Baltimora (Salamon, Anheier, 1996).

Al fine di tenere in considerazione delle specifiche finalità delle cooperative sociali e delle ridotte dimensioni aziendali, come è stato evidenziato dalla letteratura nel paragrafo precedente (Bagnoli, 2021), è stato necessario effettuare un intervento metodologico.

Come evidenzia la Tabella 1, il 6,5% del campione ha registrato nel 2019 valori della produzione negativi (5,0% per le cooperative di Tipo B e 3,2% per le Tipo A) e il 29,8% valori della produzione inferiori a 100 mila euro (35,8% per le cooperative di Tipo B e 26,1% per le Tipo A). Nel proseguo dell'articolo si è ritenuto di eliminare queste società marginali perché in termini di valore della produzione rappresentano solo lo 0,4% (1,8% per le cooperative di Tipo B e 0,8% per le Tipo A), come pure non sono state considerate le società classificabili come grandi (produzione maggiore di 50 milioni di euro) essendo presenti un numero molto esiguo di cooperative sociali di Tipo B. L'eliminazione delle società con fatturati al di sotto dei 100 mila euro rende più pertinente la valutazione sulla resistenza in quanto non vengono considerate le società già in difficoltà. Pertanto, il campione definitivo includerà le società con fatturati compresi da 100 mila a 50 milioni euro, per un totale di 624.233 società per il 2019 e 605.346 per il 2017.

Analisi della correlazione con il ciclo economico

Per la prima domanda di ricerca, è stato effettuato un confronto temporale nel periodo pre-pandemico 2017-2019 in modo da verificare se perduri la propensione anticiclica delle cooperative anche nei periodi di crescita. Sulla base della letteratura, sono stati utilizzati alcuni indicatori di sviluppo (valore della produzione e occupazione), di economicità (valore aggiunto distribuibile), di produttività del capitale (valore aggiunto distribuibile su capitale investito) e del lavoro (valore aggiunto distribuibile su numero dipendenti in termini di ULA, unità lavoro annua). L'analisi è stata effettuata in termini sia di percentuali di società che hanno incrementato positivamente o negativamente gli indicatori, sia in termini di variazioni assolute. In totale sono state analizzate 480.232 società che rispettino i limiti minimi di 100 mila euro e massimi di 50 milioni di valore della produzione in entrambi gli anni.

La Tabella 2 riporta per ciascun raggruppamento giuridico le percentuali di società che hanno incrementato le diverse variabili analizzate. Come si può notare, tranne che per la produttività del capitale investito, per tutti gli altri indicatori le percentuali di entrambe le tipologie di cooperative sociali sono superiori sia a quelli delle imprese profit, sia a quelli delle altre cooperative. Le cooperative sociale di Tipo B denotano in percentuale (47,7%) il numero maggiore di società che incrementano l'occupazione (45,1% le Tipo A, 39,2% le imprese profit, 38,5% le altre cooperative), mentre le cooperative sociali di tipo A registrano in percentuale (66,0%) il numero maggiore di società che incrementano la produzione (63,8% le Tipo B, 59,5% le imprese profit, 58,4% le altre cooperative). Entrambe le tipologie di cooperative sociali si distinguono per il numero di società che incrementano il valore aggiunto distribuibile (64,9% Tipo B e 64,7% Tipo A) rispetto alle imprese profit e alle altre cooperative (per entrambe 59,7%)[6].

	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop	Tot.
Valore della produzione	59,5	63,8	66,0	58,4	59,6
Dipendenti	39,2	47,7	45,1	38,5	39,3
Valore aggiunto distribuibile (VAD)	59,7	64,9	64,7	59,7	59,8
VAD su capitale investito	49,9	47,9	49,4	47,8	49,8
VAD su numero dipendenti	56,4	58,5	62,4	57,9	56,5

Tabella 2
Percentuale di società che hanno incrementato alcuni indici di bilancio (2017-2019). Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

	Numero di imprese					Valore della produzione				
Produzione in euro	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop	Tot.	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop	Tot.
Produzione negativa	6,5	5,0	3,2	5,9	6,5	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
0-100 mila	29,6	35,8	26,1	34,7	29,8	0,4	1,8	0,8	0,5	0,4
100-500 mila	30,7	33,3	36,2	31,0	30,8	3,0	10,6	7,1	2,9	3,0
500 mila - 1 milione	11,7	10,6	13,2	9,8	11,6	3,2	9,9	7,4	2,7	3,3
1-2 milione	8,8	7,0	9,2	7,2	8,7	4,8	13,0	10,2	4,0	4,8
2-10 milioni	9,7	7,2	10,2	8,6	9,7	15,9	39,0	33,4	14,0	16,0
10-50 milioni	1,0	2,4	1,6	2,2	2,4	21,2	19,3	23,2	17,4	19,2
> 50 milioni	0,6	0,0	0,3	0,5	0,6	53,4	4,5	17,7	58,7	53,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 1
Distribuzione delle società per classi di valore della produzione (%, 2019). Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

6 Il test chi-quadro sulle distribuzioni delle frequenze assolute conferma l'ipotesi di una stretta relazione tra forma giuridica con la performance. Infatti, per tutti gli indicatori, il test mostra una bassissima probabilità (Dipendenza al 99%, p= 0,0001) che la correlazione tra le due mutabili non sia dovuto al caso, e si può pertanto affermare che tra i due principi di classificazione esista interdipendenza. Tranne che per la produttività del capitale, la correlazione è avvalorata soprattutto se si pongono a confronto rispettivamente le cooperative sociali di tipo B e di tipo A con le

Come suggerito da Montrone e Poledrini (2021), i due indicatori di produttività parziale, del capitale e del lavoro, sono stati incrociati in modo da evidenziare, a seconda delle diverse forme giuridiche, la percentuale di società che ha incrementato o diminuito entrambi gli indicatori, oppure se prevalgano maggiormente delle discordanze[7].

La Tabella 3 evidenzia che il 36,8% del campione ha incrementato entrambi gli indicatori di produttività e il 30,5% ha registrato congiuntamente performance negative. Tra le varie forme giuridiche si denota il buon posizionamento delle cooperative sociali di Tipo A con il 36,1% di società con entrambi i segni positivi, e la più bassa percentuale (24,3%) per entrambi i segni negativi, mentre risulta contraddittoria la situazione per le cooperative sociali Tipo B (minori cooperative con entrambi i segni positivi, 33,1% ma anche con entrambi i segni negativi, 26,7% rispetto al campione).

In Tabella 4, per le stesse variabili di sviluppo, economicità e produttività, sono state riportate le variazioni assolute. Il valore della produzione del totale del campione nel biennio 2017-2019 è aumentato dell'8,0%, l'occupazione del 5,8%, il valore aggiunto distribuibile dell'8,7%, la produttività del capitale di 0,4 punti percentuali e quella del lavoro di 1,9 punti percentuali, segno indiscusso di un ciclo economico positivo.

Rispetto a questi dati medi le cooperative sociali di Tipo B performano meglio in tutte le variabili (produzione +8,1%, valore aggiunto distribuibile +11,1%, produttività del lavoro +5,0 punti percentuali) tranne che per la produttività del capitale (+0,1 punti percentuali) mentre per l'occupazione ottengono risultati simili (+5,7%); le cooperative sociali di Tipo A performano meglio nella variazione della produzione (+6,3%) e nella produttività del lavoro (+4,1 punti percentuali) e crescono meno nell'occupazione (+4,4%). Le altre cooperative ottengono risultati maggiori della media campionaria in tutte le variabili tranne che per la crescita del valore della produzione (+5,4%).

	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop	Tot.
Valore della produzione	8,2%	8,1%	6,3%	5,4%	8,0%
Dipendenti	5,8%	5,7%	45,1	6,7%	5,8%
Valore aggiunto distribuibile (VAD)	8,5%	11,1%	4,4%	10,4%	8,7%
VAD su capitale investito	0,4 p.p.	0,1 p.p.	0,4 p.p.	2,0 p.p.	0,4 p.p.
VAD su numero dipendenti	1,7 p.p.	5,0 p.p.	4,1 p.p.	4,0 p.p.	1,9 p.p.

Tabella 4
Variazione assoluta di alcuni indici di bilancio (2017-2019). Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

È interessante segnalare che, a livello settoriale, rispetto alle altre forme giuridiche, le cooperative sociali di Tipo B ottengono i risultati migliori non nei comparti relativi alla promozione e all'integrazione sociale dei cittadini, ma nei settori produttivi del manifatturiero, delle costruzioni, del commercio, dei trasporti e della ristorazione sia in termini di produzione, sia di occupazione.

Per verificare se la forma giuridica sia una componente significativa nella determinazione dei diversi tassi di crescita per gli indicatori di sviluppo ed economicità è stata utilizzata

			Produttività del capitale		
			Variazioni negative	Variazioni positive	Tot.
Produttività del lavoro	Imprese	Variazioni negative	30,7	12,9	43,6
		Variazioni positive	19,4	36,9	56,4
		Totale	50,1	49,9	100
	Tipo B	Variazioni negative	26,7	14,8	41,5
		Variazioni positive	25,4	33,1	58,5
		Totale	52,1	47,9	100
	Tipo A	Variazioni negative	24,3	13,4	37,6
		Variazioni positive	26,3	36,1	62,4
		Totale	50,6	49,4	100
	Coop	Variazioni negative	28,6	13,6	42,1
		Variazioni positive	23,6	34,3	57,9
		Totale	52,2	47,8	100
	Tot.	Variazioni negative	30,5	13,0	43,5
		Variazioni positive	19,7	36,8	56,5
		Totale	50,2	49,8	100

Tabella 3
Numero di società che hanno variato gli indici di produttività (%, 2017-2019). Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

altre forme giuridiche.

7 La stessa metodologia è applicabile considerando il valore aggiunto al posto del valore aggiunto distribuibile se si considerassero esclusivamnete le imprese profit (Rolfo, Calabrese, 2006).

la *shift and share analysis* (Fontanari, Borzaga, 2015). Partendo dalla stessa percentuale di variazione complessiva per l'insieme del campione (denominato *effetto trend*), la *shift and share analysis* permette di estrapolare gli effetti indotti da altri fattori, che in questa analisi sono state individuati nella specializzazione produttiva, per il fatto che i settori possono crescere in modo differenziato (effetto specializzazione), oppure da determinate caratteristiche aziendali quali la localizzazione o, nel nostro caso, la struttura proprietaria (effetto forma giuridica).

Le Tabelle 5, 6 e 7 riportano, per ciascuna variabile, la scomposizione dei tassi di crescita per il periodo analizzato; premesso che l'effetto trend, uguale per tutte le forme giuridiche, è quello decisamente più rilevante in tutte le variabili, si denota che l'effetto specializzazione e soprattutto l'effetto forma giuridica assumono una certa rilevanza. Rispetto alle imprese profit, per le quali l'effetto forma giuridica è praticamente nullo, per le altre cooperative si può desumere una correlazione negativa con il ciclo economico. Per queste cooperative la forma giuridica incide in negativo di 3 punti percentuali per la variazione della produzione, di 0,8 punti percentuali per la variazione dell'occupazione e di 0,6 punti percentuali per la variazione del valore aggiunto distribuibile. Situazione leggermente diversa si presenta per le cooperative sociali di Tipo A per le quali la forma giuridica ha un impatto meno negativo per la variazione della produzione (-1,8 punti percentuali), mentre per le cooperative sociali di Tipo B l'effetto forma giuridica è ancora meno accentuato ed anzi è addirittura positivo per la variazione del valore aggiunto distribuibile (+1,2 punti percentuali).

	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop
Effetto trend	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Effetto specializzazione produttiva	0,1 %	1,0 %	0,1 %	0,4 %
Effetto forma giuridica	0,1 %	--0,9 %	-1,8 %	-3,0 %
Totale	8,2%	8,1%	6,3%	5,4%

Tabella 5
Scomposizione della variazione del valore della produzione 2017-2019. Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop
Effetto trend	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%
Effetto specializzazione produttiva	-0,1 %	0,2 %	-0,5 %	1,7 %
Effetto forma giuridica	0,1 %	-0,3 %	-0,9 %	-0,8 %
Totale	5,8%	5,7%	4,4%	6,7%

Tabella 6
Scomposizione della variazione dell'occupazione 2017-2019. Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

	Imprese	Tipo B	Tipo A	Coop
Effetto trend	8,7%	8,7%	8,7%	8,7%
Effetto specializzazione produttiva	-0,1 %	1,2 %	1,1 %	2,3 %
Effetto forma giuridica	-0,1 %	1,2 %	-1,1 %	-0,6 %
Totale	8,5%	11,1%	8,7%	10,4%

Tabella 7
Scomposizione della variazione del valore aggiunto distribuibile 2017-2019. Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

Analisi della resistenza nel periodo pandemico

Per la seconda domanda di ricerca, è stata valutata la capacità di resistenza alla perturbazione pandemica al fine di verificare la propensione anticiclica del sistema cooperativo nei periodi di crisi. Si è preferito il termine resistenza, o in alternativa sopravvivenza, a quello maggiormente utilizzato di resilienza per il fatto che gli effetti pandemici sull'economia italiana sono ancor in corso e non è possibile valutare le strategie di adeguamento e la conseguente trasformazione adattiva (Lengnick-Hall et al., 2011).

Per valutare la capacità di resistenza alla perturbazione pandemica, nell'aprile 2021 è stato verificato lo stato giuridico, determinando se l'impresa fosse attiva o altrimenti "cessata definitivamente"[8]; tale analisi è stata compiuta tra le società che avevano depositato il bilancio – e quindi erano operative – nel 2017 e nel 2019[9]. Per ciascun anno è stata calcolata la percentuale di società ancora attive, la percentuale di valore della produzione e di dipendenti "persi" a seguito della cessazione.

Per i settori ATECO nei quali sono presenti cooperative sociali sono stati analizzati complessivamente 994.748 bilanci per il 2017 e 1.054.680 per il 2019.

Nella Tabella 8 è stato riportato per ciascun anno il numero di società attive e cessate, la percentuale di società ancora attive sul totale, la percentuale di valore della produzione e di dipendenti delle società cessate. Inoltre, il campione complessivo è stato suddiviso secondo la tradizionale classificazione dimensionale individuata dall'Unione Europea.

La Tabella 8 evidenzia un primo dato interessante: indipendentemente dall'anno di analisi e dal dimensionamento, le cooperative sociali di Tipo A o B registrano risultati simili tra loro, tendenzialmente migliori rispetto alle imprese profit e decisamente migliori rispetto alle altre cooperative.

Come si può osservare dalla Tabella 8, la focalizzazione del campione ha incrementato la percentuale di società ancora

8 Secondo il Ministero dello Sviluppo Economico, le cause di cessazione dell'impresa utilizzate per la classificazione dello stato di "cessazione definitiva" sono 55, di queste le più frequenti sono lo scioglimento e messa in liquidazione, la chiusura per fallimento, le cancellazioni e le cessazioni. Invece, non sono state considerate "cessate definitivamnete": le cessazioni per fusione, trasformazione o trasferimento. https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/pubblicazioni/2019035-gli-incentivi-alle-attivita-produttive-effetti-della-legge-48892-su-natalita-e-mortalita-delle-nuove-imprese

9 Nella banca dati AIDA di Bureau van Dijk lo stato giuridico è costantemente aggiornato in tempo reale e riteniamo che il periodo pandemico di un anno consenta già di effettuare delle prime attendibili valutazioni sulla capacità di re-

attive dal 90,0% al 95,1% nel 2019 e dall'85,5% al 91,8% nel 2017, segno che nella banca dati sono presenti società fittizie o scarsamente operative[10]. In qualsiasi caso le valutazioni precedenti non cambiano, le più resistenti sono le cooperative sociali sia in termini numerici, sia di valore della produzione, sia di dipendenti. Risultati decisamente superiori alle medie complessive sono stati registrati dalle altre cooperative soprattutto per quanto concerne la perdita di dipendenti. Rispetto al 2019 sono ancora attive il 95,4% delle cooperative sociali di Tipo B e il 95,2% delle Tipo A, rispetto al 95,3% delle imprese e al 90,9% delle altre cooperative.

Il test chi-quadro sulle distribuzioni delle frequenze assolute per il campione finale (Tabella 8) avvalora l'ipotesi di una stretta relazione tra forma giuridica e stato giuridico[11]. La correlazione è avvalorata soprattutto se si pongono a confronto rispettivamente le cooperative sociali di Tipo B e di Tipo A con le altre cooperative; invece, con le imprese profit si evidenzia sempre indipendenza tra le variabili.

Le società cessate hanno comportato la perdita del 2,6% di produzione per le cooperative sociali di Tipo B e il 2,8% per le Tipo A, rispetto al 3,1% delle imprese profit e il 6,8% delle altre cooperative. In merito alla perdita di dipendenti i gap risultano maggiori: 2,6% Tipo B, 3,1% Tipo A, 3,6% imprese profit, 11,1% altre cooperative.

A livello di classificazione INCPO, le cooperative sociali di Tipo B ottengono risultati complessivamente migliori nell'Assistenza Sociale, in Cultura, sport e ricreazione, nell'Istruzione, nella Manifattura, nel Commercio e nei Servizi alle Imprese.

Alcune conclusioni e proposte di policy

Le evidenze empiriche presentate in questo contributo hanno solo in parte confermato lo stato dell'arte della letteratura sul sistema cooperativo e in particolare il posizionamento relati-

		Società attive nel 2019					Società attive nel 2017				
		Società Attive	Società Cessate	% Attive	Perdita produzione (%)	Perdita dipendenti (%)	Società Attive	Società Cessate	% Attive	Perdita produzione %)	Perdita dipendenti (%)
Intero campione	Imprese	898.315	98.092	90,2	3,4	2,9	800.662	132.229	85,8	3,8	4,4
	Tipo B	6.470	609	91,4	2,5	2,7	6.373	911	87,5	5,5	5,1
	Tipo A	7.887	824	90,5	2,1	2,4	7.805	1.313	85,6	4,3	3,9
	Coop	36.195	6.288	85,2	5,0	7,8	35.839	9.616	78,8	4,6	14,9
	Tot.	948.867	105.813	90,0	3,5	3,3	850.679	144.069	85,5	3,8	5,1
Micro	Imprese	774.856	94.665	89,1	4,2	5,3	687.501	127.936	84,3	7,2	10,1
	Tipo B	5.896	597	90,8	4,7	4,8	5.855	891	86,8	8,0	7,9
	Tipo A	6.853	802	89,5	4,8	5,4	6.820	1.268	84,3	7,2	7,6
	Coop	31.672	6.008	84,1	9,7	11,6	31.626	9.098	77,7	16,4	22,8
	Tot.	819.277	102.072	88,9	4,4	5,9	731.802	139.193	84,0	7,6	11,1
Piccole	Imprese	94.098	2.776	97,1	2,8	2,7	85.941	3.624	96,0	3,8	3,7
	Tipo B	501	12	97,7	2,1	1,7	455	17	96,4	3,1	2,2
	Tipo A	870	20	97,8	1,9	1,9	830	40	95,4	4,6	3,8
	Coop	3.389	249	93,2	6,8	12,4	3.149	466	87,1	12,1	21,8
	Tot.	98.858	3.057	97,0	2,9	3,4	90.375	4.147	95,6	4,1	5,2
Medio	Imprese	23.612	542	97,8	2,1	2,1	21.892	574	97,4	2,3	2,0
	Tipo B	70	0	100,0	0,0	0,0	61	3	95,3	6,6	4,4
	Tipo A	141	2	98,6	1,0	1,1	135	5	96,4	3,7	2,0
	Coop	915	27	97,1	2,9	4,1	845	48	94,6	5,0	8,8
	Tot.	24.738	571	97,7	2,2	2,2	22.933	630	97,3	2,4	2,5
Grandi	Imprese	5.749	109	98,1	3,9	1,4	5.328	95	98,2	3,5	1,0
	Tipo B	3	0	100,0	0	0	2	0	100,0	0	0
	Tipo A	23	0	100,0	0	0	20	0	100,0	0	0
	Coop	219	4	98,2	4,4	1,2	219	4	98,2	0,5	0,4
	Tot.	5.994	113	98,1	3,9	1,4	5.569	99	98,3	3,4	1,0
Campione definitivo	Imprese	592.060	29.175	95,3	3,1	3,6	525.728	44.961	92,1	4,6	6,1
	Tipo B	3.981	190	95,4	2,7	2,6	3.657	319	92,0	4,8	4,6
	Tipo A	5.798	293	95,2	2,8	3,1	5.482	470	92,1	5,0	4,7
	Coop	22.394	2.233	90,9	6,8	11,1	20.917	3.812	84,6	11,9	20,9
	Tot.	624.233	31.891	95,1	3,2	4,2	555.784	49.562	91,8	4,9	7,2

Tabella 8
Analisi della resistenza delle imprese operative nel 2017 e nel 2019. Fonte: Nostre elaborazioni su dati di bilancio.

sistenza del sistema produttivo italiano.

10 Se si fosse scelto un limine inferiore maggiore, ad esempio ad un milione di euro di valore della produzione, le percetuali di società attive si sarebbe ovviamente inalzato (96,8% nel 2019 e 95,0% nel 2017), ma non si sarebbe significativamente modificata la valutazione generale.

11 Infatti, il test mostra una bassissima probabilità (Dipendenza al 99%, p= 0,0001) che la correlazione tra le due mutabili non sia dovuto al caso, e si può pertanto affermare che tra i due principi di classificazione esista interdipendenza.

vo alle cooperative sociali. Questo contributo si è posto due domande di ricerca entrambe connesse all'ipotesi avanzata in letteratura circa la natura anticiclica del sistema cooperativo sia nei periodi di crisi, sia in quelli di crescita economica. Per quanto concerne la natura anticiclica delle cooperative rispetto alle imprese profit, non vengono confermate variazioni significativamente inferiori nei periodi di crescita, anzi le altre cooperative e le cooperative sociali Tipo B ottengono risultati migliori per la variazione nel biennio 2017-2019 per l'occupazione e il valore aggiunto distribuibile. L'impiego della *shift and share analysis* evidenzia il buon posizionamento delle cooperative sociali di Tipo B rispetto alle cooperative sociali di Tipo A e soprattutto rispetto alle altre cooperative.

In secondo luogo, sebbene con dati scarsi, è stato effettuato un tentativo di analisi del periodo pandemico proponendo una valutazione sul grado di sopravvivenza. I dati confermano la capacità di resistenza in periodo di crisi, ma solo per le cooperative sociali e non per l'intero sistema cooperativo. La particolarità della metodologia proposta necessità indubbiamente di ulteriori conferme dovute soprattutto alla unicità della fase di crisi che non è comparabile con quelle di tipo economico finanziario dei decenni passati.

I due risultati non sono, comunque, tra di loro scindibili, la buona performance registrata nel periodo pre-pandemico ha indubbiamente irrobustito le cooperative sociali e le ha rese più pronte e resistenti all'inaspettato arrivo del Covid-19.

Da questi risultati, ne discende che il sistema cooperativo presenta alcune disomogeneità al suo interno. Nell'introduzione si era ipotizzato una sorta di scala della diversità tra le diverse forme giuridiche in base alla proattività ai cambiamenti esterni dei diversi modelli di business, dove da un lato si posizionavano le imprese profit e dal lato opposto le cooperative sociali di Tipo B. Le diverse tecniche di analisi delle performane, sia nel periodo pre-pandemico, sia durante la pandemia, non hanno confermato queste ipotesi, anzi le cooperative sociali sembrerebbero le più prossime alle imprese profit, con un posizionamento leggermente migliore per le Tipo B soprattutto per gli indici di sviluppo, mentre spetterebbe alle altre cooperative la maggior divergenza dalle imprese profit.

Anche in questo caso, questa ipotesi meriterebbe inevitabilmente ulteriori conferme e approfondimenti metodologi. Ulteriori spunti di ricerca potranno riguardare la misurazione dei gap manageriali delle cooperative sociali se conducono a significative distinzioni con le imprese profit e con le altre cooperative e se è possibile individuare delle differenziazioni a livello settoriale o dimensionale. Esistono alcune metodologie basate sulle reti neurali e metodologie statistiche non-parametriche che devono essere tuttavia correttamente tarate per il sistema cooperativo.

Infine, in merito alle cooperative sociali di Tipo B, i risultati qui riportati confermano sostanzialmente la bontà di questo strumento di politica attiva del lavoro come già anticipato da Crivelli et al. (2015) con benefici significativamente superiori ai costi (Depedri, 2015).

È risaputa la capacità di inclusione che le cooperative sociali di Tipo B hanno dimostrato nel tempo, confermata dall'altissimo tasso di soddisfazione che i lavoratori svantaggiati hanno testimoniato (Chiaf, 2013), nonché dal frequente trasferimento di questi lavoratori formati alle impese profit. Infatti, le cooperative sociali Tipo B provvedono all'inserimento anche di altre categorie di soggetti svantaggiati, per i quali non ricevono benefici economici o sgravi fiscali. Come è stato evidenziato da Depedri (2012), tra i lavoratori regolari di queste cooperative sociali molti hanno bassa formazione e difficoltà ad essere assunti direttamente nelle imprese profit.

A partire da queste osservazioni, si potrebbe prospettare un allargamento del perimetro della categoria dei lavoratori svantaggiati contemplati dall'art. 4 della legge 381/1991 includendo almeno qualcuna delle categorie di lavoratori previste dal Decreto ministeriale del 17 ottobre 2017[12] normalmente percettori di reddito di cittadinanza, la cui legge ha riscontrato numerose difficoltà di applicazione. Alcune modifiche legislative e di fiscalizzazione saranno sicuramente necessarie, ma il tutoraggio formativo per queste categorie di lavoratori svantaggiati attuato dalle cooperative sociali di Tipo B, meglio se di piccole o medie dimensioni, avrebbe sicuro maggior successo delle attuali forme di accompagnamento previste dal reddito di cittadinanza.

Bibliografia

Accornero A., Marini D. (a cura di) (2011), *Le cooperative alla prova della crisi*, Quaderni Fondazione Nord Est, Collana Ricerche, 61.

Bagnoli L. (2021), "Il bilancio d'esercizio dell'impresa sociale. Una lettura consapevole", *Impresa Sociale*, 1.2021, pp. 14-22.

Bagnoli L., Megali C. (2011), "Measuring Performance in Social Enterprises", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), pp. 149-165.

12 Il decreto specifica le condizioni che i soggetti devono avere per essere definiti "lavoratori svantaggiati" e "lavoratori molto svantaggiati". In sintesi, per essere compresi nella prima categoria i soggetti devono alternativamente: a) non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; b) avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; c) non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; d) aver superato i 50 anni di età; e) essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico; f) essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; g) appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro UE e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile". Appartengono alla seconda categoria i soggetti che sono privi da almeno 24 mesi di un impiego regolarmente retribuito. Sono altresì "lavoratori molto svantaggiati" i soggetti che, privi da almeno 12 mesi di un impiego regolarmente retribuito, appartengono a una delle categorie previste dalle precedenti lettere da b) a g).

Bengo I., Calderini M. (2016), "New development: Are social impact bonds (SIBs) viable in Italy? A new roadmap", *Public Money & Management*, 36(4), pp. 303-306.

Bertola R., Locatelli R., Pavione E., Uselli A. (2007), "Profili di gestione e di economicità delle imprese sociali", in Cesarini F., Locatelli R. (a cura di), *Le imprese sociali. Modelli di governance e problemi gestionali*, Franco Angeli, Milano, pp. 170-233.

Birchall J., Hammond Ketilson L. (2009), *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*, ILO, Geneva.

Bonomi A., Della Puppa F., Masiero R. (2016), *La società circolare: fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, DeriveApprodi, Roma.

Borzaga C., Calzaroni M., Carini C., Lori M. (2019), "Structure and performance of Italian cooperatives: a quantitative analysis based on combined use of official data", *JEOD - Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 8(1), pp. 65-83.

Borzaga C., Fontanari E. (2020), "Impresa sociale e finanza: un'analisi della situazione delle cooperative sociali italiane", *Impresa Sociale*, 2.2020, pp. 78-85.

Calabrese G.G. (2009), "Best performance-best practices: the case of Italian manufacturing companies", *International Journal of Business Performance Management*, 11(3), pp. 203-215.

Calabrese G.G. (2020), "Analisi delle cooperative sociali in Italia e in Piemonte", in Ragazzi E., Benati I., Calabrese G.G., Manello A., *Rapporto di valutazione intermedio del progetto SEED - Social Enterprises Efficiency and Development*, CNR-IRCrES.

Carini C., Carpita M. (2013), "Le cooperative industriali e dei servizi alle imprese nel tempo della crisi", in Euricse, *La cooperazione italiana negli anni della crisi*, Secondo Rapporto, Euricse, Trento, pp. 105-116.

Carini C., Costa E., Carpita M., Andreaus M. (2013), "L'evoluzione delle cooperative italiane tra il 2008 e il 2011: gli aspetti economici e patrimoniali, in Euricse, *La cooperazione italiana negli anni della crisi*, Secondo Rapporto, Euricse, Trento, pp. 11-24.

Chiaf E. (2013), "Il valore creato dalle imprese sociali di inserimento lavorativo", *Impresa Sociale*, 0.2013, pp. 21-37.

Chiodo V., Gerli F. (2017), "Domanda e offerta di capitali per l'impatto sociale: una lettura ecosistemica del mercato italiano", *Impresa Sociale* 10/2017, pp. 86-96.

Commissione Europea (2015), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.

Crivelli G., Cuomo C., Mosca M. (2015), "Le cooperative sociali come strumento delle politiche attive del lavoro," IX Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 22-23 maggio.

Depedri S. (a cura di) (2012), *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Franco Angeli, Milano.

Depedri S. (2015), "Costi e benefici delle cooperative di inserimento lavorativo", in Borzaga C. (a cura di), *Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana*, Terzo Rapporto, Euricse, Trento.

Doherty B., Haugh H., Lyon F. (2014), "Social Enterprises as Hybrid Organizations: A Review and Research Agenda", *International Journal of Management Reviews*, 16(4), pp. 417-436.

Euricse (2013), *La cooperazione italiana negli anni della crisi*, Secondo Rapporto, Euricse, Trento.

Euricse (2015), *Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana*, Terzo Rapporto, a cura di Carlo Borzaga, Euricse, Trento.

Falavigna G. (2012), "Financial ratings with scarce information: A neural network approach", *Expert Systems with Applications*, 39(2), pp. 1784-1792.

Fontanari E., Borzaga C. (2013a), "La funzione anticiclica delle cooperative italiane", in Euricse, *La cooperazione italiana negli anni della crisi*, Secondo Rapporto, Euricse, Trento, pp. 87-103

Fontanari E., Borzaga C. (2013b), "Cooperative versus for-profit: un'analisi comparata delle performance", in Euricse, *La cooperazione italiana negli anni della crisi*, Secondo Rapporto, Euricse, Trento, pp. 151-176

Fontanari E., Borzaga C. (2015), "Le determinanti delle performance delle diverse forme di impresa tra il 2004 e il 2012", in Borzaga C. (a cura di), *Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana*, Terzo Rapporto, Euricse, Trento, pp. 152-158.

Istat – Euricse (2019), *Rapporto Istat-Euricse: struttura e performance delle cooperative italiane*, Istat, Roma.

Jensen C., Ardnt C., Lee S., Wenzelburger G. (2017), "Policy Instruments and Welfare State Reform", *Journal of European Social Policy*, 28(2), pp. 161-176.

Landis C., Haller A., Van Staden C. (2014), "The measure of value added as part of sustainability reporting. A comparative study", 37th Annual Congress of European Accounting Association, Tallin, 21-23 May.

Lengnick-Hall C.A., Beck T.E., Lengnick-Hall M.L. (2011), "Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management", *Human Resource Management Review*, 21(3), pp. 243-255.

Lionzo A. (2004), *Le imprese cooperative in Veneto: dimensioni, strutture e condizioni di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

Marin-Sanchez M., Melia-Martì E. (2006), "The New European Co-operative Societies and the Need for a Normalized Accounting in the European Union", Symposium on Accounting for Co-operatives Proceedings, Saint Mary's University, MMCCU, John Chamard & Tom Webb Editors.

Montrone A., Poledrini S. (2021), "La misurazione della performance delle piccole e medie cooperative sociali. Un apprezzamento basato sul valore aggiunto", *Impresa Sociale*, 1.2021, pp. 23-35.

Ragazzi E., Benati I., Calabrese G.G., Manello A. (2020), *Rapporto di valutazione intermedio del progetto SEED - Social Enterprises Efficiency and Development*, CNR-IRCrES.

Rolfo S., Calabrese G.G. (2006), "Struttura industriale e profili di competitività nella meccanica strumentale", *L'Industria*, 27(4), pp. 603-622.

Santos F., Pache A.C., Birkholz C. (2015), "Making Hybrids Work: Aligning Business Models and Organizational Design for Social Enterprises", *California Management Review*, 57(3), pp. 36-58.

Smith W.K., Besharov M.L., Wessels A.K., Chertok M. (2012), "A Paradoxical Leadership Model for Social Entrepreneurs: Challenges, Leadership Skills, and Pedagogical Tools for Managing Social and Commercial Demands", *Academy of Management Learning & Education*, 11(3), pp. 463-478.

Stiglitz D.J. (2009), "Moving Beyond Market Fundamentalism to More Balanced Economy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, (80)3, pp. 345-360.

Zamagni S. (2011), *Libro bianco sul Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

Zamagni V. (2012), "Interpreting the Roles and Economic Importance of Cooperative Enterprises in a Historical Perspective", *JEOD - Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 1(1), pp. 21-36.

Zanotti A. (2013), "Le performance delle cooperative di servizi durante la crisi: un'analisi nel periodo 2099-2011", *Euricse Working Paper*, n. 51, Trento.

Zevi A., Zanotti A., Soulage F., Zelaia A. (2011), *Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance. Generating Wealth for the Long Term*, CECOP publications.

Startup innovative a vocazione sociale

Analisi e confronto con le altre startup innovative

Alessandro Laspia, *Politecnico di Torino*
Davide Viglialoro, *Politecnico di Torino*
Giuliano Sansone, *Prague University of Economics and Business – Politecnico di Torino*
Paolo Landoni, *Politecnico di Torino*

Abstract

Possono definirsi startup innovative a significativo impatto sociale le startup che introducono un'innovazione sociale, vale a dire una nuova soluzione a un problema sociale più efficace, efficiente e sostenibile di quelle precedentemente proposte. Queste startup sono caratterizzate dal voler raggiungere simultaneamente obiettivi sociali o ambientali e obiettivi finanziari. La legislazione italiana ha introdotto un albo delle Startup Innovative e ha permesso alle startup innovative a significativo impatto sociale di certificarsi come Startup Innovative a Vocazione Sociale (SIaVS). Il presente studio contribuisce a mettere in luce quali siano le differenze tra queste startup e le Startup Innovative non a Vocazione Sociale (SInaVS), analizzandone i tassi di crescita annuali dei ricavi e del numero di dipendenti. I risultati econometrici di questo studio mostrano come il solo fatto di essere una startup a significativo impatto sociale, valutata come SIaVS, o una startup tradizionale, valutata come SInaVS, non impatti in modo statisticamente rilevante sulle prestazioni delle startup.

Keywords: startup, Startup Innovative a Vocazione Sociale (SIaVS), impatto sociale, imprenditorialità sociale, organizzazioni ibride

DOI: 10.7425/IS.2021.03.07

Introduzione

Le startup innovative a significativo impatto sociale possono essere definite come organizzazioni ibride, che perseguono obiettivi sia economici sia sociali o ambientali (Pache, Santos, 2013; Doherty et al., 2014; Haigh et al., 2015; Leborgnè Bonassié et al., 2019). A differenza delle startup tradizionali, che perseguono esclusivamente obiettivi economici, queste organizzazioni sono focalizzate sul creare un valore sociale (Austin et al., 2006) e condiviso (Porter, Kramer, 2006; 2011), piuttosto che un vantaggio solo per l'organizzazione stessa (Shaw, Carter, 2007). Le startup a significativo impatto sociale, inoltre, sono organizzazioni che introducono un'innovazione sociale, vale a dire una nuova soluzione a un problema sociale, più efficace, efficiente e sostenibile di quelle precedentemente proposte (Phills et al., 2008).

La natura ibrida delle startup a significativo impatto sociale può portare sia vantaggi che svantaggi a queste organizzazioni in termini di crescita economica. Mentre da un lato la crescita economica potrebbe risultare più difficoltosa, perché queste imprese devono perseguire obiettivi in parte conflittuali (Santos, 2012; Scarlata et al., 2012), dall'altro la crescente attenzione da parte delle istituzioni, degli investitori e dei clienti per soluzioni sostenibili, non solo economicamente ma anche dal punto di vista sociale e ambientale, potrebbe rappresentare un vantaggio competitivo. Inoltre, le startup a significativo impatto sociale potrebbero beneficiare di una forte motivazione da parte degli imprenditori sociali, i quali sono caratterizzati da una grande passione per la propria attività (Yitshaki, Kropp, 2016; Thorgren, Omorede, 2018), e ottenere quindi prestazioni simili alle altre startup. Per questi motivi, l'ipotesi analizzata in questo studio è che le startup a significativo impatto sociale abbiano prestazioni economiche simili a quelle delle altre startup.

Prendendo come riferimento la legislazione italiana, che ha introdotto un albo delle Startup Innovative e ha permesso alle società aventi specifiche peculiarità di certificarsi come Startup Innovative a Vocazione Sociale (SIaVS)[1], il presente studio vuole comprendere se tra le SIaVS e le Startup Innovative non a Vocazione Sociale (SInaVS) esistano delle differenze di prestazioni economiche, valutate in termini di tasso di crescita annuale dei ricavi e del numero di dipendenti.

Il capitolo che segue presenta la letteratura a sostegno dell'ipotesi di ricerca e la normativa di riferimento. Il capitolo successivo descrive il campione, la metodologia e le variabili di regressione utilizzate. A seguire, in una prima parte vengono mostrati alcuni dati economici riguardanti le Startup Innovative italiane (SIaVS e SInaVS), mentre in una seconda vengono esposti i risultati delle analisi econometriche di confronto fra le SIaVS e le SInaVS al fine di testare l'ipotesi sopramenzionata. In conclusione si discutono i risultati, mettendo in evidenza i limiti di questo studio, possibili ricerche future e implicazioni per nuove politiche.

1 Testo del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (12A13277) (GU Serie Generale n.294 del 18-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 208).

Le startup a significativo impatto sociale

Che cos'è un'impresa a significativo impatto sociale?

In letteratura esistono diverse definizioni di imprese a significativo impatto sociale (Weerawardena, Mort, 2006; Peredo, McLean, 2006; Chell, 2007; Shaw, Carter, 2007; Dacin et al., 2010; Driver, 2012). Questo studio considera impresa a significativo impatto sociale un'impresa che introduce un'innovazione sociale, cioè una nuova soluzione a un problema sociale, più efficace, efficiente e sostenibile di quelle precedentemente proposte (Phills et al., 2008). Queste imprese sono anche definite dalla letteratura come organizzazioni ibride, poiché perseguono obiettivi sociali o ambientali e, simulatamente, obiettivi economici (Mair, Marti, 2006; Pache, Santos 2013; Doherty et al., 2014; Gupta et al., 2020). Ne consegue che questo tipo di imprese presta particolare attenzione alla propria responsabilità sociale, intesa come impegno alla creazione di valore condiviso tra tutti gli stakeholder (Porter, Kramer, 2011). Questa idea di responsabilità sociale si discosta da quella storicamente proposta da Friedman, secondo il quale l'impresa deve limitarsi a utilizzare le proprie risorse per l'esclusivo aumento dei profitti a favore degli azionisti, rimanendo "entro le regole del gioco" (Friedman, 1962; 1970). Difatti, ciò che caratterizza e differenzia le imprese ibride da quelle tradizionali è il fatto che esse non si limitano a perseguire unicamente obiettivi economici, ma mirano anche a ottenere un significativo impatto sociale o ambientale. Queste imprese, quindi, vogliono essere sostenibili sia in termini economici che in termini sociali e ambientali, superando le tradizionali barriere delle organizzazioni for profit e non profit (Weerawardena, Mort, 2006; Townsend, Hart, 2008). Non deve stupire, dunque, se alcuni autori (Smith et al., 2012) definiscono questa combinazione di scopi sociali o ambientali ed economici come un paradosso. Per tutti i motivi sopracitati, quindi, è possibile affermare che queste organizzazioni rappresentano un nuovo modo di fare impresa. Un esempio di impresa a significativo impatto sociale presente nell'ecosistema italiano e riconosciuto dal legislatore italiano è rappresentato dalle SIaVS, vale a dire la tipologia di Startup Innovativa che, oltre a rispettare i medesimi obblighi delle altre Startup Innovative, si impegna a operare in settori di particolare valore sociale e a dare evidenza del proprio impatto sociale (Venturi, Rago, 2015; MiSE, 2019; Salvatori, 2019).

In merito alle prestazioni delle imprese a significativo impatto sociale, la letteratura di riferimento ha sostenuto che queste imprese possono riscontrare difficoltà nell'essere profittevoli (Gupta et al., 2020). Santos (2012) identifica la causa di queste difficoltà nel fatto che tali organizzazioni non si limitano ad avere un solo obiettivo, vale a dire il raggiungimento del profitto, ma ne aggiungono un secondo di natura sociale o ambientale. Secondo alcuni studi, le imprese ibride produrrebbero profitti minori, risultando conseguentemente meno attrattive per gli investitori tradizionali, che faticano a comprendere questo nuovo modello ibrido (Gupta et al., 2020). Difatti, Höchstädter et al. (2015) evidenziano che gli investimenti in imprese a significativo impatto sociale sono spesso associati a rendimenti finanziari inferiori rispetto a quelli di mercato.

Guardando al panorama imprenditoriale italiano, problematiche simili sono attribuite anche alle SIaVS. A sostegno di ciò, Salvatori (2019) afferma che, rispetto alle altre Startup Innovative, le SIaVS hanno un minore ritorno sugli investimenti, derivante dalle loro attività a significativo impatto sociale. Anche per questi motivi le imprese a significativo impatto sociale cercano di ottenere maggiore legittimità in termini di prestazioni economiche; tuttavia, tale processo porta alcune di queste a sacrificare la portata della propria missione sociale. A tal riguardo, riportando un esempio nell'ambito della microfinanza, Sud et al. (2009) argomentano che le imprese ibride nel tentativo di raggiungere una maggiore sostenibilità finanziaria possono limitare la loro stessa natura, anteponendo il raggiungimento di ritorni finanziari ai propri scopi sociali.

Nonostante i punti di vista appena citati, è opportuno sottolineare che altri recenti studi (Besley, Ghatak, 2017; Siqueira et al., 2018; Hudon et al., 2020) hanno dimostrato che trovare un giusto bilanciamento tra il raggiungimento di un adeguato ritorno finanziario e il mantenimento della propria missione sociale è possibile anche per le imprese ibride. Inoltre, oggi si sta assistendo non solo a un incremento dell'attenzione verso queste organizzazioni, ma anche a un aumento dei capitali impiegati nell'impact investing (GIIN, 2020). In aggiunta, la letteratura ha analizzato anche la figura dell'imprenditore sociale, caratterizzata dalla capacità di unire meccanismi di governance legati alle imprese tradizionali a una mentalità imprenditoriale rivolta alla risoluzione di determinati problemi sociali o ambientali (Mair, Martì, 2006; Shaw, Carter, 2007). Yitshaki e Kropp (2016) mostrano che gli imprenditori sociali sono caratterizzati da una forte passione, guidata da entusiasmo per la propria attività e dal desiderio di avere un impatto positivo sulla società. Ne consegue che, rispetto agli altri imprenditori, gli imprenditori sociali, così come i loro dipendenti, potrebbero trarre maggiore motivazione dalla ricaduta sociale o ambientale positiva della propria attività di impresa. A sostegno di ciò, Thorgren e Omorede (2018) evidenziano che la passione dei leader nelle imprese a significativo impatto sociale è un fattore fondamentale e che un leader appassionato è maggiormente in grado di mobilitare risorse, motivare i collaboratori e attrarre talenti.

Sulla base delle motivazioni sopra riportate, l'ipotesi di questo studio è che le startup a significativo impatto sociale abbiano prestazioni economiche simili a quelle delle altre startup.

In aggiunta a quanto fin qui esposto, la letteratura evidenzia che le domande di ricerca ancora aperte su questi temi sono molteplici (Morris et al., 2020), così come gli approcci metodologici applicabili allo studio di queste organizzazioni. Ad esempio, sebbene diversi studi si siano focalizzati sull'identificazione della differenza tra le imprese a significativo impatto sociale e le altre (Austin et al., 2006), sono stati condotti pochi studi quantitativi su questo tema e, in generale, sull'analisi di questa tipologia di imprese (Siqueira et al., 2018; Gupta et al., 2020). Inoltre, sebbene alcuni studi abbiano indagato i fattori che influiscono sulla diffusione territoriale delle SIaVS (Palazzo et al., 2021), il ruolo che l'ecosistema svolge durante il loro sviluppo (Michelini, Iasevoli, 2015; Salvatori, 2019) e la loro evoluzione nel tempo (MiSE, 2020), pochi studi hanno analizzato in modo quantitativo le differenze che intercorrono tra le SIaVS e le SInaVS.

La normativa di riferimento

L'articolo 25, comma 2, del D.L. 179/2012 definisce la Startup Innovativa come «la società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, di diritto italiano ovvero una Societas Europaea» che, ai sensi della normativa di riferimento così come vigente al 30 dicembre 2019 (data a cui fa riferimento il campione utilizzato in questo studio), doveva possedere le seguenti caratteristiche:
– essere costituita e svolgere attività d'impresa da non più di sessanta mesi;
– essere residente in Italia ai sensi dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo, purché abbia una sede produttiva o una filiale in Italia;
– avere il totale del valore della produzione annua, così come risultante dall'ultimo bilancio approvato entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, non superiore a 5 milioni di euro (il requisito è richiesto e si intende autocertificato a partire dal secondo anno di attività);
– non distribuire e non aver distribuito utili;
– avere, quale oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico, anche legati alla promozione dell'offerta turistica nazionale;
– non essere stata costituita da una fusione, scissione societaria o a seguito di cessione di azienda o di ramo di azienda.

Inoltre, per essere Startup Innovative, è necessario possedere almeno uno dei seguenti tre indicatori di innovatività:
1 le spese in ricerca e sviluppo devono essere uguali o superiori al 15 per cento del maggiore valore fra costo e valore totale della produzione della startup innovativa. Dal computo per le spese in ricerca e sviluppo devono essere escluse le spese per l'acquisto e la locazione di beni immobili. Ai fini di questo provvedimento, in aggiunta a quanto previsto dai principi contabili, sono altresì da annoverarsi tra le spese in ricerca e sviluppo: le spese relative allo sviluppo precompetitivo e competitivo, quali sperimentazione, prototipazione e sviluppo del business plan, le spese relative ai servizi di incubazione forniti da incubatori certificati, i costi lordi di personale interno e consulenti esterni impiegati nelle attività di ricerca e sviluppo, inclusi soci ed amministratori, le spese legali per la registrazione e protezione di proprietà intellettuale, termini e licenze d'uso. Le spese devono risultare dall'ultimo bilancio approvato ed essere descritte in nota integrativa. In assenza di bilancio nel primo anno di vita, la loro effettuazione è assunta tramite dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante della startup innovativa.
2 Impiegare come dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo, in percentuale uguale o superiore al terzo della forza lavoro complessiva, personale in possesso di titolo di dottorato di ricerca o che sta svolgendo un dottorato di ricerca presso un'università italiana o straniera, oppure in possesso di laurea e che abbia svolto, da almeno tre anni, attività di ricerca certificata presso istituti di ricerca pubblici o privati, in Italia o all'estero, ovvero, in percentuale uguale o superiore a due terzi della forza lavoro complessiva, personale in possesso di laurea magistrale ai sensi dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270.
3 Essere titolare o depositario o licenziatario di almeno una privativa industriale relativa a una invenzione industriale, biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o a una nuova varietà vegetale oppure essere titolare dei diritti relativi a un programma per elaboratore originario registrato presso il Registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore, purché tali privative siano direttamente afferenti all'oggetto sociale e all'attività d'impresa.

Le SIaVS sono state introdotte formalmente dal Governo italiano attraverso l'articolo 25 del D.L. 179/2012. Esse sono una tipologia particolare di Startup Innovative e, difatti, in aggiunta ai requisiti richiesti dalla legge per essere Startup Innovative e coerentemente con la circolare 3677/C emessa dal MiSE il 20 gennaio 2015, queste devono:
– operare in uno o più dei settori individuati dalla normativa nazionale sull'Impresa sociale (d.lgs. 112/2017, art. 2, comma 1, sopravvenuto al d.lgs. 155/2006, art. 2, comma 1 citato dalla disposizione originaria) (MiSE, 2019, pag. 6);
– indicare tale/i settore/i nell'apposito codice 034 della modulistica registro imprese;
– dichiarare di realizzare, operando in tale/i settore/i, una finalità d'interesse generale;
– impegnarsi a dare evidenza dell'impatto sociale prodotto.

Campione e metodologia di ricerca

Campione analizzato e raccolta dati

All'interno del panorama imprenditoriale italiano è possibile identificare diverse tipologie di imprese che uniscono al proprio ritorno finanziario la ricerca di un significativo impatto sociale (Sturabotti e Venturi, 2016). Questo studio si focalizza sulle SIaVS, che, come si è visto nel paragrafo precedente, costituiscono un sottogruppo delle Startup Innovative italiane presenti nell'apposita sezione speciale del Registro delle imprese italiano pubblicamente accessibile[2].

Il campione del presente studio è composto da 10.239 Startup Innovative, di cui 218 SIaVS. Il campione comprende le società che erano presenti nella sezione speciale per le Startup Innovative del Registro delle imprese al 30 dicembre 2019 e che, alla luce dei controlli effettuati dagli autori di questa ricerca, rispettavano i requisiti di legge sopra descritti.

Metodologia

Nelle analisi a seguire le Startup Innovative sono state divise in due gruppi, il gruppo delle startup a significativo impatto sociale (SIaVS) e il gruppo delle rimanenti startup tradizionali (SInaVS) che a fine 2019 ammontavano rispettivamente a 218 e 10.021 società. Dopo aver introdotto le va-

2 http://startup.registroimprese.it/isin/static/startup/index.html?slideJump=32

riabili analizzate in questo studio, vengono prima mostrate analisi descrittive sulle Startup Innovative italiane (SIaVS e SInaVS), in modo da comprenderne le caratteristiche, e successivamente viene esposto il confronto econometrico tra SIaVS e SInaVS al fine di valutare l'esistenza di differenze di prestazioni in termini di crescita dei ricavi e del numero di dipendenti. Per questo scopo, il presente studio ha fatto uso di diversi modelli di regressione, coerentemente con la metodologia applicata in indagini simili (Sansone et al., 2020), tramite utilizzo del software Stata.

I dati per le analisi sono stati ricavati dalla sezione speciale per le Startup Innovative del Registro Imprese e dal database AIDA di Amadeus-Bureau Van Dijk (versione del database 27505 aggiornata il 10 gennaio 2020).

Analisi di regressione e variabili utilizzate

Le analisi di regressione eseguite per questa ricerca sono basate su due variabili dipendenti: la crescita dei ricavi e la crescita del numero di dipendenti delle startup dal 2017 al 2018. Per lo svolgimento delle regressioni si è fatto uso del metodo dei minimi quadrati.

Coerentemente con quanto fatto in studi quantitativi simili (Bottazzi et al., 2007; Sansone et al., 2020), la prima variabile dipendente, cioè la crescita dei ricavi, è stata calcolata nel seguente modo:

$$(1)\ crescita_ricavi1_i = \ln(1 + ricavi_{i,t=2018}) - \ln(1 + ricavi_{i,t=2017})$$

$$(2)\ crescita_ricavi2_i = crescita_ricavi1_i - \frac{1}{N}\sum_{l=1}^{N} crescita_ricavi1_{l_{j,k}}$$

dove N è il numero totale di startup nella stessa regione j e dello stesso settore economico k della startup i. Le regioni sono state definite utilizzando il secondo livello della Nomenclatura delle Unità Territoriali per la Statistica (NUTS) in Italia. I settori invece sono stati definiti in base alle sezioni ATECO di appartenenza. Inoltre, basandosi su studi quantitativi simili (Sansone et al., 2020), la seconda variabile dipendente, cioè la crescita del numero di dipendenti, è stata calcolata nel seguente modo:

$$(3)\ crescita_dipendenti_i = \frac{\#dipendenti_{i,t=2018} - \#dipendenti_{i,t=2017}}{\#dipendenti_{i,t=2017}}$$

La variabile indipendente utilizzata nelle analisi di regressione è una variabile binaria uguale a 1 se nella sezione speciale del Registro imprese dedicata alle Startup Innovative la startup i è registrata come SIaVS e 0 se, viceversa, è una SInaVS.

In aggiunta a queste variabili sono state utilizzate diverse variabili di controllo per migliorare la bontà delle analisi di regressione, come suggerito da diversi studi in letteratura (Sansone et al., 2020). La Tabella 1 mostra il dettaglio di tutte le variabili utilizzate nella analisi che verranno presentate e discusse nei prossimi due paragrafi.

Variabili dipendenti	
Nome	Descrizione
$crescita_ricavi2_i$	variazione dei ricavi della startup *i* dall'anno 2017 all'anno 2018 al netto della variazione media della regione e del settore economico di appartenenza, come definito dalla formula (2).
$crescita_dipendenti_i$	variazione percentuale del numero di dipendenti dall'anno 2017 all'anno 2018 per la startup *i*, come definito dalla formula (3).
Variabile indipendente	
$SIaVS_i$	variabile binaria uguale a 1 se la startup *i* è registrata come SIaVS; viceversa, uguale a 0 se la startup *i* è una SInaVS.
Variabili di controllo	
$dipendenti_i$	numero di dipendenti dell'anno 2018 per la startup *i*.
$ricavi_ln_i$	logaritmo naturale dei ricavi (in euro) dell'anno 2018 per la startup *i*. Prima di effettuare il logaritmo i ricavi di ciascuna startup sono stati aumentati di 1€, in modo da non perdere le osservazioni per le startup con ricavi nulli.
$età_i$	numero di giorni trascorsi dalla data di costituzione della startup *i*.
$classe_produzione_i$	variabile binaria uguale a 1 se il valore contabile della produzione della startup *i* nell'ultimo anno disponibile è maggiore di 500 mila €; viceversa, uguale a 0 se il valore della produzione è minore o uguale a 500 mila €.
$classe_capitale_i$	variabile binaria uguale a 1 se il capitale sociale della startup *i* è maggiore di 10 mila € nell'ultimo anno disponibile; viceversa, uguale a 0 se il capitale sociale è minore o uguale a 10 mila €.
$ambito_energetico_i$	variabile binaria uguale a 1 se la startup *i* è identificata nel Registro imprese come impresa ad alto valore tecnologico in ambito energetico; viceversa, uguale a 0.
$attiva_i$	variabile binaria uguale a 1 se la startup *i* è attiva; viceversa, uguale a 0 se è in liquidazione.
$settore_economico_i$	variabile categorica rappresentante il settore economico in cui opera la startup *i*, determinato in base alla sezione ATECO di appartenenza.
$regione_i$	variabile categorica rappresentante la regione di appartenenza della startup *i* (NUTS 2 Italia).

forma_giuridica$_i$	variabile categorica rappresentante la forma giuridica d'impresa della startup *i*.
prevalenza_giovanile$_i$	variabile categorica rappresentante la quota media di persone facenti parte del capitale sociale e del consiglio di amministrazione della startup *i* aventi un'età non superiore a 35 anni. La variabile è uguale a 0 se la quota è minore o uguale al 50%; uguale a 1 se la quota si trova tra il 50% e il 66% compreso; uguale a 2 se la quota è superiore al 66% e inferiore al 100%; uguale a 3 se la quota è pari al 100%.
prevalenza_femminile$_i$	variabile categorica rappresentante la quota media di donne facenti parte del capitale sociale e del consiglio di amministrazione della startup *i*. La variabile è uguale a 0 se la quota è minore o uguale al 50%; uguale a 1 se la quota si trova tra il 50% e il 66% compreso; uguale a 2 se la quota è superiore al 66% e inferiore al 100%; uguale a 3 se la quota è pari al 100%.
prevalenza_straniera$_i$	variabile categorica rappresentante la quota media di persone straniere facenti parte del capitale sociale e del consiglio di amministrazione della startup *i*. La variabile è uguale a 0 se la quota è minore o uguale al 50%; uguale a 1 se la quota si trova tra il 50% e il 66% compreso; uguale a 2 se la quota è superiore al 66% e inferiore al 100%; uguale a 3 se la quota è pari al 100%.
req_innovatività1$_i$	variabile binaria uguale a 1 se la startup *i* rispetta il requisito inerente alle spese di ricerca e sviluppo uguali o superiori al 15 per cento del maggiore valore fra costo e valore totale della produzione della startup innovativa, così come previsto dalla normativa di riferimento; viceversa, uguale a 0.
req_innovatività2$_i$	variabile binaria uguale a 1 se la startup *i* rispetta il requisito inerente all'impiego come dipendenti o collaboratori, a qualsiasi titolo e in percentuale uguale o superiore al terzo della forza lavoro complessiva, di personale in possesso di titolo di dottorato di ricerca o che sta svolgendo un dottorato di ricerca presso un'università italiana o straniera, oppure in possesso di laurea e che abbia svolto da almeno tre anni attività di ricerca certificata presso istituti di ricerca pubblici o privati in Italia o all'estero, oppure, in percentuale uguale o superiore a due terzi della forza lavoro complessiva, di personale in possesso di laurea magistrale, così come previsto dalla normativa di riferimento; viceversa, uguale a 0.
req_innovatività3$_i$	variabile binaria uguale a 1 se la startup *i* rispetta il requisito inerente all'essere titolare o depositaria o licenziataria di almeno una privativa industriale relativa a una invenzione industriale, biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o a una nuova varietà vegetale oppure essere titolare dei diritti relativi a un programma per elaboratore originario registrato presso il Registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore, così come previsto dalla normativa di riferimento; viceversa, uguale a 0.

Tabella 1
Variabili utilizzate nelle analisi di regressione.

Risultati

Startup Innovative italiane

In riferimento alla distribuzione geografica delle Startup Innovative in Italia si riscontra che a fine 2019 esse sono maggiormente concentrate nel Nord e nel Centro del Paese. La regione con il maggior numero di Startup Innovative risulta essere la Lombardia con 2.731 Startup Innovative (il 26,7% a livello nazionale, con il 35,3% delle SIaVS e il 26,5% delle SInaVS nazionali), seguita dal Lazio con 1.123 Startup Innovative (l'11,0% a livello nazionale, con il 10,19% delle SIaVS e l'11,0% delle SInaVS nazionali) e dall'Emilia-Romagna con 915 Startup Innovative (l'8,9% a livello nazionale, con il 7,3% delle SIaVS e il 9,0% delle SInaVS nazionali).

Osservando i diversi settori di attività delle SIaVS e delle SInaVS, si rileva che le SIaVS operano meno nel settore ICT (dove opera il 30,7% delle SIaVS, contro il 47,9% delle SInaVS e il 47,5% delle Startup Innovative in generale) a favore di una maggiore attività nei settori della salute, dell'educazione e dell'arte (con una distribuzione rispettivamente del 13,3%, 11,0% e 7,3% per le SIaVS, contro lo 0,4%, 0,7% e 0,4% delle SInaVS e il 13,3%, 0,94% e 0,7% delle Startup Innovative in generale).

Considerando i ricavi delle Startup Innovative italiane nel 2018, si rilevano una media pari a 132.685€ e una mediana pari a 17.534€, ottenute sul campione di 6.038 Startup Innovative per le quali il dato era disponibile su AIDA. Per quanto concerne il numero di dipendenti nel 2018, su un campione di 5.733 Startup Innovative si rileva un media pari a 1,4 dipendenti e una mediana pari a 0 dipendenti. Nella Tabella 2 è riportato il dettaglio degli indicatori sopracitati.

Sia per le SIaVS sia per le SInaVS i valori medi e mediani di ricavi e numero di dipendenti risultano essere contenuti. Questa è una peculiarità tipica delle Startup Innovative, organizzazioni molto giovani che, soprattutto nei primi anni di vita, sono dedite principalmente alla ricerca e sviluppo sia dal punto di vista tecnologico sia dal punto di vista commerciale. Il basso numero di dipendenti, inoltre, può essere spiegato dal fatto che nei primi anni di attività le Startup Innovative sono gestite prevalentemente dai soci fondatori. Un'analisi più dettagliata del campione mostra che i valori medi e mediani dei ricavi e del numero di dipendenti crescono costantemente con l'aumentare degli anni trascorsi dalla costituzione della società (vedasi Figura 1 e Figura 2). Questo andamento negli anni è dovuto a due fattori: col passare degli anni le società da un lato raggiungono una fase più matura del proprio ciclo di vita, dall'altro escono dal mercato se non riescono sostenersi economicamente. Allo stesso tempo, inoltre, le startup di maggior successo possono uscire dal campione delle Startup Innovative quando non rispettano più i requisiti giuridici per essere considerate tali; un esempio tra tutti è il superamento del limite di 5 milioni di euro sul valore della produzione annua.

	Ricavi 2018 (in euro)			Numero di dipendenti 2018		
	Startup Innovative	SIaVS	SInaVS	Startup Innovative	SIaVS	SInaVS
Media	132695	54147	134627	1,4	1,1	1,4
Mediana	17534	15206	17548	0	0	0
Osservazioni	6038	145	5893	5733	138	5595

Tabella 2
Indicatori dei ricavi (in euro) e del numero di dipendenti del 2018.

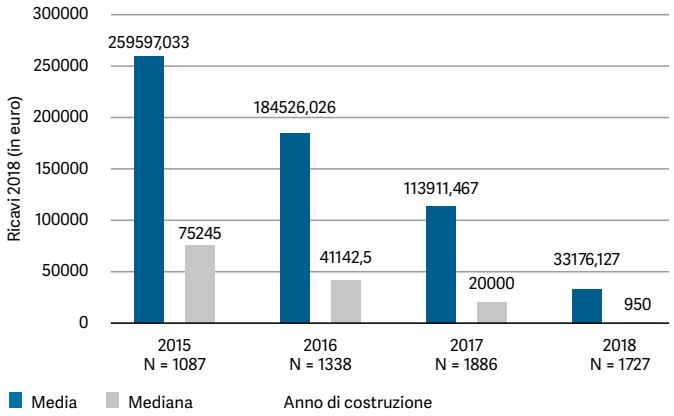

Figura 1
Distribuzione dei ricavi medi e mediani nel 2018 per classi di anno di costituzione.

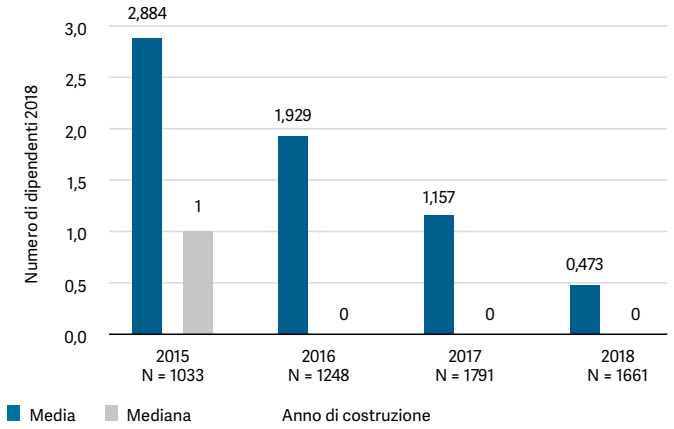

Figura 2
Distribuzione del numero di dipendenti medio e mediano nel 2018 per classi di anno di costituzione.

Nelle Appendici A e B sono riportate la media e la mediana dei ricavi e del numero di dipendenti nel 2018 divisi sulla base della regione di appartenenza e della sezione ATECO in cui operano le startup. Nelle medesime tabelle è riportato il dettaglio sia per le SIaVS sia per le SInaVS.

Risultati delle analisi econometriche

Al fine di comprendere se le startup a significativo impatto sociale, valutate come SIaVS, hanno prestazioni di crescita diverse rispetto alle startup tradizionali, valutate come SInaVS, sono stati svolti sei modelli di regressione. In tre modelli si è fatto uso della variabile dipendente inerente alla crescita dei ricavi e nei rimanenti tre modelli di regressione si è utilizzata la variabile dipendente inerente alla crescita del numero di dipendenti. In tutti e sei i modelli di regressione come variabile indipendente è stata utilizzata la variabile binaria identificante le SIaVS. Nella Tabella 3 è possibile osservare le statistiche descrittive di tutte le variabili utilizzate.

Inoltre, la Tabella 4 mostra il dettaglio delle stesse statistiche descrittive della Tabella 3 distinto per SIaVS e SInaVS.

Prima di svolgere le analisi di regressione sono stati eseguiti anche diversi t-test come suggerito dalla letteratura (Sansone et al., 2020). Tali test sono stati svolti sulla crescita dei ricavi e del numero di dipendenti, utilizzando rispettivamente le variabili *crescita_ricavi2* e *crescita_dipendenti* per verificare se esistesse una differenza statisticamente significativa fra i tassi di crescita medi delle SIaVS e delle SInaVS. Per entrambe le crescite, i t-test non hanno dimostrato una differenza statisticamente significativa fra i due gruppi, con un livello di confidenza del 95%. Questi risultati suggeriscono che le startup a significativo impatto sociale, valutate come SIaVS, e le startup tradizionali, valutate come SInaVS, abbiano prestazioni comparabili in termini di crescita dei ricavi e del numero di dipendenti.

Variabile	Fonte	Oss.	Media	Mediana	S.D.	Min	Max
crescita_ricavi1	A	3975	1,612	0,479	3,814	-13,509	15,181
crescita_ricavi2	A	3975	0,000	-0,901	3,699	-15,216	13,835
crescita_dipendenti	A	1415	0,262	0,000	1,129	-1,000	14,333
SIaVS	B	10239	0,021	0	0,144	0	1
dipendenti	A	5733	1,438	0	4,954	0	176
ricavi_ln	A	6038	7,611	9,772	5,087	0	15,326
età	A	10239	819,205	769	493,553	4	1821

classe_produzione	B	5893	0,093	0	0,291	0	1
classe_capitale	B	10135	0,345	0	0,475	0	1
ambito_energetico	B	10239	0,145	0	0,352	0	1
attiva	A	10163	0,976	1	0,154	0	1
settore_economico	B	10235	9,532	10	3,637	1	19
regione	B	10239	9,910	9	4,948	1	20
forma_giuridica	B	10239	2,268	2	0,923	1	9
prevalenza_giovanile	B	9480	0,473	0	0,987	0	3
prevalenza_femminile	B	9434	0,296	0	0,791	0	3
prevalenza_straniera	B	9556	0,078	0	0,427	0	3
req_innovatività1	B	10209	0,654	1	0,476	0	1
req_innovatività2	B	10209	0,262	0	0,440	0	1
req_innovatività3	B	10209	0,167	0	0,373	0	1

Tabella 3
Statistiche descrittive delle variabili di regressione. Legenda fonte: A = AIDA; B = Registro imprese sezione speciale Startup Innovative.

Variabile	SIaVS	Oss.	Media	Mediana	S.D.	Min	Max
crescita_ricavi1	No	3867	1,599	0,475	3,792	-13,509	15,181
	Sì	108	2,095	0,643	4,528	-10,275	12,527
crescita_ricavi2	No	3867	-0,002	-0,910	3,691	-15,216	13,835
	Sì	108	0,088	-0,537	3,980	-11,170	10,612
crescita_dipendenti	No	1379	0,267	0,000	1,139	-1	14,333
	Sì	36	0,071	0,000	0,613	-1	2,000
SIaVS	No	10021	0,000	0	0,000	0	0
	Sì	218	1,000	1	0,000	1	1
dipendenti	No	5595	1,446	0	5,003	0	176
	Sì	138	1,101	0	2,183	0	15
ricavi_ln	No	5893	7,609	9,773	5,100	0	15,326
	Sì	145	7,689	9,630	4,538	0	13,376
età	No	10021	816,184	764	492,815	4	1821
	Sì	218	958,083	958	508,480	35	1813
classe_produzione	No	5747	0,095	0	0,293	0	1
	Sì	146	0,034	0	0,182	0	1
classe_capitale	No	9935	0,345	0	0,475	0	1
	Sì	200	0,360	0	0,481	0	1
ambito_energetico	No	10021	0,147	0	0,354	0	1
	Sì	218	0,078	0	0,269	0	1
attiva	No	9948	0,976	1	0,153	0	1
	Sì	215	0,963	1	0,190	0	1
settore_economico	No	10017	9,468	10	3,601	1	19
	Sì	218	12,445	13	4,096	3	19
regione	No	10021	9,925	9	4,966	1	20
	Sì	218	9,220	9	3,997	1	20
forma_giuridica	No	10021	2,261	2	0,914	1	9
	Sì	218	2,555	2	1,240	2	7
prevalenza_giovanile	No	9275	0,473	0	0,988	0	3
	Sì	205	0,459	0	0,957	0	3

prevalenza_femminile	No	9231	0,291	0	0,786	0	3
	Sì	203	0,532	0	0,971	0	3
prevalenza_straniera	No	9351	0,078	0	0,426	0	3
	Sì	205	0,088	0	0,445	0	3
req_innovatività1	No	9992	0,655	1	0,475	0	1
	Sì	217	0,599	1	0,491	0	1
req_innovatività2	No	9992	0,260	0	0,439	0	1
	Sì	217	0,355	0	0,480	0	1
req_innovatività3	No	9992	0,169	0	0,374	0	1
	Sì	217	0,101	0	0,303	0	1

Tabella 4
Statistiche descrittive delle variabili di regressione – dettaglio SIaVS e SInaVS.

A conferma di queste evidenze, l'effetto di essere o meno una SIaVS non risulta essere statisticamente significativo in nessuno dei modelli di regressione svolti sulla crescita dei ricavi e del numero di dipendenti. La Tabella 5 mostra i tre modelli di regressione svolti per la variabile dipendente crescita_ricavi2, mentre la Tabella 6 mostra i tre modelli di regressione svolti per la variabile dipendente *crescita_dipendenti*.

Come si può notare dalle Tabelle 5 e 6, si è deciso di svolgere tre modelli di analisi di regressione per ogni variabile dipendente, in modo da mostrare la robustezza del risultato inerente alla variabile indipendente SIaVS. Difatti, anche modificando i modelli di regressione con l'aggiunta di ulteriori variabili di controllo, si può notare come la variabile indipendente SIaVS non sia mai statisticamente significativa né per la crescita dei ricavi né per la crescita del numero di dipendenti.

In aggiunta ai modelli presentati nelle Tabelle 5 e 6, sono stati svolti anche altri modelli di regressione, ad esempio utilizzando la variabile dipendente *crescita_ricavi1*. In tutti i modelli svolti la variabile indipendente SIaVS non è mai risultata statisticamente significativa né per la crescita dei ricavi né la crescita del numero di dipendenti.

Variabile dipendente: *crescita_ricavi2*						
	Modello 1		Modello 2		Modello 3	
SIaVS	0,121	(0,381)	0,245	(0,383)	0,308	(0,387)
dipendenti	0,023+	(0,012)	0,023+	(0,012)	-0,000	(0,016)
età	-0,004***	(0,000)	-0,004***	(0,000)	-0,004***	(0,000)
classe_produzione	0,041	(0,198)	0,050	(0,199)	0,183	(0,209)
classe_capitale	0,147	(0,128)	0,130	(0,129)	0,100	(0,132)
ambito_energetico	0,277+	(0,167)	0,269	(0,168)	0,278	(0,170)
attiva	0,494	(0,397)	0,452	(0,399)	0,448	(0,414)
req_innovatività1			0,441*	(0,191)	0,384*	(0,194)
req_innovatività2			0,301	(0,190)	0,249	(0,193)
req_innovatività3			0,252	(0,194)	0,181	(0,197)
prev_femminile=1					-0,172	(0,381)
prev_femminile=2					-0,424	(0,266)
prev_femminile=3					-0,195	(0,313)
prev_giovanile=1					-0,109	(0,389)
prev_giovanile=2					-0,017	(0,224)
prev_giovanile=3					-0,186	(0,256)
prev_straniera=1					0,328	(0,669)
prev_straniera=2					-0,947*	(0,466)
prev_straniera=3					0,951	(0,669)
Constante	4,226***	(0,474)	3,880***	(0,509)	4,033***	(0,527)
Osservazioni	3410		3397		3302	
Prob > F	0,0000		0,0000		0,0000	

R-squared	0,09310	0,09494	0,09701
Adj R-squared	0,08990	0,09092	0,09040

Tabella 5
Analisi di regressione per la crescita dei ricavi.
Gli errori standard sono in parentesi. La variabile *forma_legale* è presente in tutti i modelli. + p < 0,10, * p < 0.05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Variabile dipendente: *crescita_dipendenti*						
	Modello 1		Modello 2		Modello 3	
SIaVS	0,122	(0,221)	0,116	(0,226)	0,114	(0,223)
ricavi_ln	0,041***	(0,010)	0,042***	(0,010)	0,041***	(0,010)
età	-0,000***	(0,000)	-0,000***	(0,000)	-0,000***	(0,000)
classe_produzione	0,428***	(0,075)	0,426***	(0,075)	0,417***	(0,075)
classe_capitale	0,226***	(0,063)	0,222***	(0,064)	0,239***	(0,064)
ambito_energetico	0,069	(0,115)	0,066	(0,115)	0,017	(0,115)
attiva	0,456*	(0,227)	0,448*	(0,228)	0,377+	(0,228)
req_innovatività1			0,154+	(0,086)	0,158+	(0,086)
req_innovatività2			0,022	(0,087)	0,058	(0,087)
req_innovatività3			0,093	(0,088)	0,122	(0,088)
prev_femminile=1					-0,153	(0,201)
prev_femminile=2					-0,116	(0,142)
prev_femminile=3					0,487**	(0,166)
prev_giovanile=1					-0,050	(0,185)
prev_giovanile=2					0,167	(0,112)
prev_giovanile=3					0,132	(0,152)
prev_straniera=1					-0,027	(0,287)
prev_straniera=2					-0,017	(0,236)
prev_straniera=3					-0,134	(0,329)
Constante	2,750***	(0,553)	2,586***	(0,562)	0,938	(0,584)
Osservazioni	1376		1370		1320	
Prob > F	0,0000		0,0000		0,0000	
R-squared	0,13928		0,14226		0,12917	
Adj R-squared	0,10882		0,10974		0,08839	

Tabella 6
Analisi di regressione per la crescita del numero di dipendenti.
Gli errori standard sono in parentesi. Le variabili *settore_economico*, *regione* e *forma_legale* sono incluse in tutti i modelli. + *p* < 0,10, * *p* < 0,05, ** *p* < 0,01, *** *p* < 0,001

In conclusione, le analisi di regressione confermano i risultati dei t-test svolti, mostrando come il solo fatto di essere una startup a significativo impatto sociale, valutata come SIaVS, o una startup tradizionale, valutata come SInaVS, non impatta in modo statisticamente rilevante sulle prestazioni delle startup in termini di tassi di crescita annuali dei ricavi e del numero di dipendenti.

Conclusioni

La letteratura ha mostrato che le organizzazioni ibride combinano scopi di carattere sociale o ambientale con scopi economici (Driver, 2012; Pache, Santos, 2013; Doherty et al., 2014). Il presente studio ha voluto testare se il solo fatto di essere o meno una organizzazione ibrida possa impattare in modo statisticamente rilevante sulle prestazioni delle startup. Ai fini delle analisi, le startup a significativo impatto sociale sono state identificate nelle SIaVS e le loro prestazioni sono state valutate in termini di tassi di crescita annuali dei ricavi e del numero dei dipendenti. Tutti i modelli di regressione svolti hanno mostrato come il solo fatto di essere o non essere una startup a significativo impatto sociale non ha un impatto statisticamente significativo sulle prestazioni della startup.

Questo studio fornisce alcuni contributi pratici e teorici. In primo luogo, nonostante nell'ecosistema analizzato le startup a significativo impatto sociale considerate non possiedano rilevanti agevolazioni aggiuntive rispetto alle

altre startup (MiSE, 2019), queste riescono a ottenere prestazioni di crescita simili alle altre startup. A ogni modo, dato il valore sociale generato da questa tipologia di organizzazioni, gli autori di questo studio caldeggiano lo sviluppo ad hoc di ulteriori strumenti di supporto per queste imprese da parte dei policy maker, al fine di favorirne l'espansione, ad esempio tramite appositi strumenti finanziari e incentivi fiscali specifici. Allo stesso tempo, alla luce dei risultati emersi sull'andamento dei ricavi e del numero di dipendenti nei primi anni di vita, è opportuno che il legislatore prosegua nelle politiche di agevolazione delle Startup Innovative in generale, le quali necessitano di diversi anni prima di poter esprimere il proprio potenziale di crescita.

Alla luce delle prestazioni di crescita comparabili a quelle delle altre startup, inoltre, le startup a significativo impatto sociale si dimostrano di particolare interesse per i programmi di Open Innovation delle grandi aziende, che potrebbero così sviluppare strategie di Corporate Social Innovation (Landoni et al., 2020) – vale a dire strategie aziendali in grado di risolvere problemi sociali o ambientali – rispettando le richieste degli azionisti (Herrera, 2015) e innovando l'azienda al tempo stesso (Kanter, 1999). In aggiunta, le evidenze sulle prestazioni delle startup a significativo impatto sociale possono incentivare le organizzazioni che supportano la creazione e lo sviluppo di nuove imprese – come incubatori, acceleratori e startup studio – ad aumentare il loro supporto nei confronti di queste startup. Infine, future indagini potrebbero superare alcuni limiti del presente studio.

L'analisi di un solo Paese, l'Italia, pur rafforzando la robustezza delle analisi escludendo l'impatto di differenti politiche nazionali (Barbero et al., 2012), limita la replicabilità dei risultati. Gli autori suggeriscono, quindi, di svolgere delle analisi simili su più Paesi, in modo da confrontare ecosistemi e legislazioni diverse. Un altro limite di questo studio consiste nell'aver considerato come startup a significativo impatto sociale unicamente le SIaVS.

Inoltre, il presente studio ha limitato il campione alle sole Startup Innovative, che per loro natura presentano ricavi e numero di dipendenti contenuti. Studi futuri potrebbero allargare l'indagine anche a organizzazioni più mature. Inoltre, future analisi potrebbero tenere conto di ulteriori variabili. Ad esempio, si potrebbe considerare l'impatto degli imprenditori seriali e delle competenze dei fondatori sulle prestazioni delle startup. Inoltre, il fatto che la startup sia o non sia stata supportata da un incubatore o acceleratore o uno startup studio e la quantità di investimenti ricevuti sono ulteriori variabili che potrebbero aiutare a valutare meglio le prestazioni delle startup. In aggiunta, sarebbe interessante studiare empiricamente se i fondatori e i dipendenti delle startup a significativo impatto sociale siano effettivamente più motivativi rispetto a quelli delle startup tradizionali e se questo possa contribuire a spiegare le loro prestazioni.

Appendice

Regione (NUTS 2)	Indicatori	Ricavi 2018 (in euro)			Numero di dipendenti 2018		
		Startup Innovative	SIaVS	SInaVS	Startup Innovative	SIaVS	SInaVS
Abruzzo (ITF1)	Media	170539,061	459,000	173549,327	1,582	0,500	1,602
	Mediana	25428	459	28800	0	0,5	0
	Osservazioni	115	2	113	110	2	108
Basilicata (ITF5)	Media	85610,556	33665,500	87313,672	1,383	2,000	1,362
	Mediana	7640	33665,5	7640	0	2	0
	Osservazioni	63	2	61	60	2	58
Calabria (ITF6)	Media	101571,974	84335,000	102261,453	0,921	2,000	0,892
	Mediana	4891,5	40322	3678	0	2	0
	Osservazioni	78	3	75	76	2	74
Campania (ITF3)	Media	129523,013	19914,250	131912,305	1,423	0,286	1,445
	Mediana	12985	12127	12985	0	0	0
	Osservazioni	375	8	367	362	7	355
Emilia-Romagna (ITH5)	Media	132994,046	83917,923	134101,667	1,341	1,000	1,348
	Mediana	25237	39726	24841,5	0	0	0
	Osservazioni	589	13	576	566	12	554
Friuli-Venezia Giulia (ITH4)	Media	117776,603	5123,857	123449,763	1,129	0,000	1,188
	Mediana	13998	0	15000	0	0	0
	Osservazioni	146	7	139	140	7	133

Lazio (ITI4)	Media	126912,419	45949,867	128960,376	1,339	0,800	1,354
	Mediana	17463	21628	17426	0	0	0
	Osservazioni	608	15	593	572	15	557
Liguria (ITC3)	Media	134346,341	42455,750	140738,730	1,718	0,625	1,798
	Mediana	15410	2889	16177	0	0	0
	Osservazioni	123	8	115	117	8	109
Lombardia (ITC4)	Media	164817,809	47451,580	168562,743	1,732	0,708	1,765
	Mediana	20000	14521	20180	0	0	0
	Osservazioni	1617	50	1567	1542	48	1494
Marche (ITI3)	Media	126926,801	712,500	127982,987	1,545	0,000	1,560
	Mediana	20000	712,5	20000	0	0	0
	Osservazioni	241	2	239	220	2	218
Molise (ITF2)	Media	39897,091	-	39897,091	0,930	-	0,930
	Mediana	0	-	0	0	-	0
	Osservazioni	44	0	44	43	0	43
Piemonte (ITC1)	Media	97560,748	99297,273	97506,788	1,294	2,400	1,260
	Mediana	13984	6000	14115,5	0	0,5	0
	Osservazioni	365	11	354	337	10	327
Puglia (ITF4)	Media	103687,077	63141,625	105115,991	1,044	2,125	1,005
	Mediana	6000	24269	5410	0	2	0
	Osservazioni	235	8	227	226	8	218
Sardegna (ITG2)	Media	33800,265	12595,000	34116,761	0,857	2,000	0,839
	Mediana	11965,5	12595	11336	0	2	0
	Osservazioni	68	1	67	63	1	62
Sicilia (ITG1)	Media	103181,223	44028,200	104556,874	1,426	1,000	1,434
	Mediana	8740	2500	8972	0	0	0
	Osservazioni	220	5	215	209	4	205
Toscana (ITI1)	Media	98081,950	15011,500	98683,909	1,094	0,500	1,099
	Mediana	24220	15011,5	24323	0	0,5	0
	Osservazioni	278	2	276	265	2	263
Trentino-Alto Adige / Südtirol (ITH10 / ITH20)	Media	111125,582	-	111125,582	1,259	-	1,259
	Mediana	12147,5	-	12147,5	0	-	0
	Osservazioni	182	0	182	170	0	170
Umbria (ITI2)	Media	133982,829	-	133982,829	1,543	-	1,543
	Mediana	24768	-	24768	0	-	0
	Osservazioni	105	0	105	94	0	94
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste (ITC2)	Media	51642,938	-	51642,938	0,563	-	0,563
	Mediana	21936,5	-	21936,5	0	-	0
	Osservazioni	16	0	16	16	0	16
Veneto (ITH3)	Media	147857,532	122611,750	148216,902	1,440	3,750	1,406
	Mediana	33604,5	109887	31967	0	3,5	0
	Osservazioni	570	8	562	545	8	537

Appendice A
Indicatori di media, mediana e numero di osservazioni dei ricavi e del numero di dipendenti nel 2018 sulla base della regione di appartenenza delle startup.

Sezione ATECO	Indicatori	Ricavi 2018 (in euro)			Numero di dipendenti 2018		
		Startup Innovative	SIaVS	SInaVS	Startup Innovative	SIaVS	SInaVS
A - AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	Media	116318,600	-	116318,600	4,769	-	4,769
	Mediana	2839	-	2839	0	-	0
	N. osservazioni	41	0	41	39	0	39
B - ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	Media	0,000	-	0,000	0,000	-	0,000
	Mediana	0	-	0	0	-	0
	N. osservazioni	1	0	1	1	0	1
C - ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	Media	188458,500	54445,780	189583,600	1,714	0,778	1,722
	Mediana	18006	18827	18003	0	0	0
	N. osservazioni	1081	9	1072	1025	9	1016
D - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	Media	102663,700	322112,000	92910,400	0,409	1,000	0,381
	Mediana	0	322112	0	0	1	0
	N. osservazioni	47	2	45	44	2	42
E - FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	Media	142631,700	0,000	151021,800	0,882	0,000	0,938
	Mediana	0	0	0	0	0	0
	N. osservazioni	18	1	17	17	1	16
F - COSTRUZIONI	Media	103563,700	134928,000	102283,600	0,980	2,000	0,938
	Mediana	5000	134928	5000	0	2	0
	N. osservazioni	51	2	49	50	2	48
G - COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	Media	180474,200	20322,000	181971,000	1,088	0,000	1,099
	Mediana	20575	20322	20575	0	0	0
	N. osservazioni	216	2	214	204	2	202
H - TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	Media	74335,550	76825,000	74058,940	1,947	6,500	1,412
	Mediana	34530	76825	22087	1	6,5	1
	N. osservazioni	20	2	18	19	2	17
I - ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	Media	177914,600	-	177914,600	2,778	-	2,778
	Mediana	67323,5	-	67323,5	0	-	0
	N. osservazioni	28	0	28	27	0	27
J - SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	Media	107928,600	38302,040	109060,500	1,365	0,600	1,377
	Mediana	16644	15000	16714	0	0	0
	N. osservazioni	2813	45	2768	2669	40	2629
K - ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	Media	163224,700	-	163224,700	3,158	-	3,158
	Mediana	12000	-	12000	1	-	1
	N. osservazioni	19	0	19	19	0	19
L - ATTIVITÀ IMMOBILIARI	Media	131911,200	128644,000	132208,200	1,182	4,000	0,900
	Mediana	25669	128644	15680	0	4	0
	N. osservazioni	12	1	11	11	1	10
M - ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	Media	135626,700	32243,820	137735,100	1,286	0,714	1,299
	Mediana	21609	5500	22073	0	0	0
	N. osservazioni	1401	28	1373	1330	28	1302
N - NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	Media	155404,100	104769,300	156810,600	1,538	0,500	1,568
	Mediana	12473,5	34067	11181,5	0	0	0
	N. osservazioni	148	4	144	143	4	139

O - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	Media	-	-	-	-	-	-
	Mediana	-	-	-	-	-	-
	N. osservazioni	0	0	0	0	0	0
P - ISTRUZIONE	Media	95502,200	61574,680	113408,400	1,926	1,632	2,086
	Mediana	37786	17965	52057,5	0	0	0
	N. osservazioni	55	19	36	54	19	35
Q - SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	Media	86522,630	64904,480	107158,100	1,902	1,900	1,905
	Mediana	22230	30000	13833,5	0	1	0
	N. osservazioni	43	21	22	41	20	21
R - ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	Media	148373,600	67983,290	177991,100	2,000	1,167	2,294
	Mediana	21888,5	9500	44669	1	0	1
	N. osservazioni	26	7	19	23	6	17
S - ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	Media	25624,890	35000,000	24453,000	0,529	0,000	0,600
	Mediana	0	35000	0	0	0	0
	N. osservazioni	18	2	16	17	2	15
T - ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERS. DOM.; PROD. DI BENI E SERVIZI INDIFF. PER USO PROPRIO DA PARTE DI FAM. E CONV.	Media	-	-	-	-	-	-
	Mediana	-	-	-	-	-	-
	N. osservazioni	0	0	0	0	0	0
U - ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	Media	-	-	-	-	-	-
	Mediana	-	-	-	-	-	-
		0	0	0	0	0	0

Appendice B
Indicatori di media, mediana e numero di osservazioni dei ricavi e del numero di dipendenti nel 2018 sulla base della sezione ATECO in cui operano le startup.

Bibliografia

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

Barbero J.L., Casillas J.C., Ramos A., Guitar S. (2012), "Revisiting incubation performance: How incubator typology affects results", *Technological Forecasting and Social Change*, 79(5), pp. 888-902.

Besley T., Ghatak M. (2017), "Profit with Purpose? A Theory of Social Enterprise", *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), pp. 19-58.

Bottazzi G., Cefis E., Dosi G., Secchi A. (2007), "Invariances and Diversities in the Patterns of Industrial Evolution: Some Evidence from Italian Manufacturing Industries", *Small Business Economics* 29, pp. 137-159.

Chell E. (2007), "Social Enterprise and Entrepreneurship: Towards a Convergent Theory of the Entrepreneurial Process", *International Small Business Journal*, 25(1), pp. 5-26.

Dacin P., Dacin M., Matear M. (2010), "Social Entrepreneurship: Why We Don't Need a New Theory and How We Move Forward From Here", *Academy of Management Perspectives*, 24(3), pp. 37-57.

Doherty B., Haugh H., Lyon F. (2014), "Social Enterprises as Hybrid Organizations: A Review and Research Agenda", *International Journal of Management Reviews*, 16(4), pp. 417-436.

Driver M. (2012), "An Interview with Michael Porter: Social Entrepreneurship and the Transformation of Capitalism", *Academy of Management Learning & Education*, 11(3), pp. 421-431.

Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.

Friedman M. (1970), "A Friedman doctrine: The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits", *The New York Times Magazine*, 13(1970), pp. 32-33.

GIIN - Global Impact Investing Network (2020), *Annual Impact Investor Survey*.

Gupta P., Chauhan S., Paul J., Jaiswal M.P. (2020), "Social entrepreneurship research: A review and future research agenda", *Journal of Business Research*, 113, pp. 209-229.

Haigh N., Walker J., Bacq S., Kickul J. (2015), "Hybrid Organizations: Origins, Strategies, Impacts, and Implications", *California Management Review*, 57(3), pp. 5-12.

Herrera M.E.B. (2015), "Creating Competitive Advantage by Institutionalizing Corporate Social Innovation", *Journal of Business Research*, 68(7), pp. 1468-1474.

Höchstädter A.K., Scheck B. (2015), "What's in a Name: An Analysis of Impact Investing Understandings by Academics and Practitioners", *Journal of Business Ethics*, 132(2), pp. 449-475.

Hudon M., Labie M., Reichert P. (2020), "What is a Fair Level of Profit for Social Enterprise? Insights from Microfinance", *Journal of Business Ethics*, 162(3), pp. 627-644.

Kanter R.M. (1999), "From Spare Change to Real Change: The Social Sector as Beta Site for Business Innovation", *Harvard Business Review*, 77(3), pp. 122-123.

Landoni P., Viglialoro D., Sansone G. (2020), "Sfruttare le tecnologie digitali nella Corporate social innovation", *Sistemi&Impresa*, N. 2, Marzo, pp. 20-23.

Leborgne- Bonassié M., Coletti M., Sansone G. (2019)", "What do venture philanthropy organisations seek in social enterprises?", *Business Strategy & Development*, 2(4), pp. 349-357.

Mair J., Martì I. (2006), "Social Entrepreneurship Research: A Source of Explanation, Prediction, and Delight", *Journal of World Business*, 41, pp. 36-44.

Michelini L., Iasevoli G. (2015), "Le start-up innovative a vocazione sociale: il ruolo dell'entrepreneurship ecosystem e l'impatto sul capitale sociale", IX Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 22-23 Maggio, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

MiSE - Ministero dello Sviluppo Economico (2015), *Riconoscimento dello status di startup innovativa a vocazione sociale*, Circolare 3677/C, 20 Gennaio 2015.

MiSE - Ministero dello Sviluppo Economico (2019), *La policy del Governo a sostegno delle startup innovative. Scheda di sintesi*, 8 Luglio 2019.

MiSE - Ministero dello Sviluppo Economico (2020), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle policy a sostegno di Startup e PMI innovative*, anno 2020.

Morris M.H., Santos S.C., Kuratko D.F. (2020), "The great divides in social entrepreneurship and where they lead us", *Small Business Economics*, 1-18.

Pache A.C., Santos F. (2013), "Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics", *Academy of Management Journal*, 56(4), pp. 972-1001.

Palazzo L., Sabatino P., Ievoli R. (2021), "Determinants of social startups in Italy", in *ASA 2021 Statistics and Information Systems for Policy Evaluation*, vol. 127, pp. 85-90, Firenze.

Peredo A.M., McLean M. (2006), "Social Entrepreneurship: A Critical Review of the Concept", *Journal of World Business*, 41, pp. 56-65.

Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008), "Rediscovering Social Innovation", *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), pp 34-43.

Porter M.E., Kramer M.R. (2006), "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility", *Harvard Business Review*, 84(12), pp. 78-92.

Porter M., Kramer M. (2011), "Creating Shared Value: Redefining Capitalism and the Role of the Corporation in Society", *Harvard Business Review*, 89(1/2), pp. 62-77.

Salvatori G. (2019), "Le startup salveranno il mondo?", *Impresa Sociale*, 13.2019, pp. 54-58.

Sansone G., Andreotti P., Colombelli A., Landoni P. (2020), "Are social incubators different from other incubators? Evidence from Italy", *Technological Forecasting and Social Change*, 158, pp. 120-132.

Santos F.M. (2012), "A Positive Theory of Social Entrepreneurship", *Journal of Business Ethics*, 111(3), pp. 335-351.

Scarlata M., Gil L.A., Zacharakis A. (2012), "Philanthropic Venture Capital: Venture Capital for Social Entrepreneurs?", *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 8(4), pp. 279-342.

Shaw E., Carter E. (2007), "Social Entrepreneurship: Theoretical Antecedents and Empirical Analysis of Entrepreneurial Processes and Outcomes", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 14(3), pp. 418-434.

Siqueira A.C.O., Guenster N., Vanacker T., Crucke S. (2018), "A longitudinal comparison of capital structure between young for-profit social and commercial enterprises", *Journal of Business Venturing*, 33(2), pp. 225-240.

Smith W.K., Besharov M.L., Wessels A.K., Chertok M. (2012), "A Paradoxical Leadership Model for Social Entrepreneurs: Challenges, Leadership Skills, and Pedagogical Tools for Managing Social and Commercial Demands", *Academy of Management Learning & Education*, 11(3), pp. 463-478.

Sturabotti D., Venturi P. (2016), "Nuove geografie del valore e imprese coesive", *Impresa Sociale*, 7.2016, pp. 5-13.

Sud M., VanSandt C.V., Baugous A.M. (2009), "Social Entrepreneurship: The Role of Institutions", *Journal of Business Ethics*, 85(1), pp. 201-216.

Thorgren S., Omorede A. (2018), "Passionate Leaders in Social Entrepreneurship: Exploring an African Context", *Business & Society*, 57(3), pp. 481-524.

Townsend D.M., Hart T.A. (2008), "Perceived Institutional Ambiguity and the Choice of Organizational Form in Social Entrepreneurial Ventures", *Entrepreneurship, Theory and Practice*, 32(4), pp. 685-700.

Yitshaki R., Kropp F. (2016), "Entrepreneurial passions and identities in different contexts: a comparison between high-tech and social entrepreneurs", *Entrepreneurship & Regional Development*, 28(3-4), pp. 206-233.

Venturi P., Rago S. (2015), "Benefit corporation e impresa sociale: convergenza e distinzione", *Impresa sociale*, 6.2015, pp. 34-36.

Weerawardena J., Mort G.S. (2006), "Investigating Social Entrepreneurship: A Multidimensional Model", *Journal of World Business*, 41(1), pp. 21-35.

La complessità del sistema sanitario e assistenziale in Italia

Una pluralità di modelli organizzativi

Eddi Fontanari
Euricse

Introduzione

In quest'ultimo periodo la sanità e il suo intero sistema organizzativo così come le reti territoriali di protezione e assistenza sociale sono al centro del dibattito pubblico e politico (Falzone, 2020; Maino, 2020; Tidoli, 2020). La riflessione si sta soffermando in particolare sui tagli portati nel tempo alla spesa sanitaria, che avrebbero causato una serie di inefficienze tradottesi a loro volta nell'incapacità di rispondere in modo adeguato ai bisogni sanitari e assistenziali causati dallo scoppio della pandemia (Vella, 2019; Bernardoni, 2021). Secondo la maggior parte dei commentatori, alla base di questa situazione ci sarebbe l'applicazione sistematica al sistema sanitario del principio di razionalità e di minimizzazione dei costi realizzato attraverso tagli orizzontali della spesa. Il tutto giustificato dalla necessità di evitare situazioni di disavanzo nei conti pubblici e il conseguente appesantimento del debito pubblico (Cartabellotta et al., 2019).

Di fronte all'attuale situazione di particolare gravità dettata dall'emergenza sanitaria Covid-19, i capisaldi che hanno guidato finora l'agenda politica sembrano tuttavia venir meno così come sono messe in discussione le scelte compiute in passato alla base dell'indebolimento della struttura sanitaria e assistenziale, soprattutto a livello territoriale. Scelte che hanno portato ad un depotenziamento significativo della medicina territoriale, improntando il concetto di sanità esclusivamente sui servizi ospedalieri "riparatori" e trascurando da un lato l'importante azione di prevenzione e non prevedendo dall'altro un adeguato supporto/accompagnamento del paziente nel post-intervento (dimissioni) (Galera, 2020).

Questa condizione è frutto della sopra richiamata logica di razionalizzazione dei costi che ha costruito e permeato il sistema sanitario nazionale sull'individuazione e la definizione di centri (ospedalieri) d'eccellenza prevalentemente di natura for profit (cliniche private convenzionate) e diffondendo sistemi e logiche premiali aziendalistiche anche presso le strutture pubbliche. Tali orientamenti hanno determinato – soprattutto in alcune regioni – una centralizzazione della sanità in pochi poli lasciando scoperte le aree periferiche e promuovendo un concetto di cura (riparatoria) che avviene e si consuma nei servizi ospedalieri e che di conseguenza mette in secondo piano la parte di prevenzione/assistenza territoriale (Casula et al., 2020).

La segmentazione della filiera sociosanitaria e gli incentivi distorsivi che sono stati introdotti hanno portato poi ad un declassamento della sanità pubblica con una preferenza – per tutti coloro che ne hanno la possibilità (di spesa) – per le cliniche private, che a loro volta sono solite specializzarsi nelle attività più remunerative (e non in quelle più funzionali: vedi carenza terapie intensive). Ciò che manca è quindi la presenza di un sistema sanitario e assistenziale integrato caratterizzato da una logica di collaborazione e co-progettazione tra attori diversi (privato for profit, privato non profit e pubblico) (Galera, Pisani, 2021).

Proprio alla luce della necessità di un ripensamento e di una riorganizzazione in Italia dell'offerta di servizi sociosanitari (RBM-Censis, 2021), assume una certa importanza proporre un'analisi che approfondisca da un punto di vista economico-quantitativo gli attori che vi operano prestando particolare attenzione alla forma d'impresa.

Diversamente dalle analisi tradizionali, in questo lavoro non si guarderà infatti (esclusivamente) alla spesa, ovvero al lato della domanda, bensì si cercherà di focalizzare l'attenzione sul lato dell'offerta, ossia delle imprese che prestano i servizi sanitari e assistenziali, analizzandone la capacità di produrre valore (redditi) necessario a remunerare i fattori produttivi coinvolti e a rendere l'attività economica (d'impresa) sostenibile. Sulla base di questo approccio, la variabile principalmente indagata sarà perciò il valore aggiunto, ovvero la differenza tra i ricavi registrati e i costi (intermedi) sostenuti sul mercato per l'acquisto di materiali (si pensi ai dispositivi Covid) e/o di servizi, quali per esempio il supporto fornito dai liberi professionisti, per garantire la prestazione del servizio sanitario/socioassistenziale.

A tal proposito, per fornire una corretta e completa valutazione di questo particolare settore, risulta importante considerare non solo – come accade abitualmente – i servizi sanitari in senso stretto, ma anche l'attività di assistenza sociale e sociosanitaria, intesa come indispensabile presidio territoriale a sostegno della sanità (ospedali) e a vantaggio dei soggetti più deboli e vulnerabili. Quell'anello della catena che è sembrato mancare durante l'emergenza sanitaria, soprattutto nella fase più critica (se non nella fase preventiva), in grado di fare da ponte/filtro strategico tra gli ospedali e i malati.

Per questo motivo, l'analisi prenderà in considerazione l'intero settore "Sanità e assistenza sociale" così come definito dai Codici Ateco dell'Istituto nazionale di Statistica (Istat).

In questo contesto, appare particolarmente utile prendere in considerazione la complessità e la pluralità, soprattutto da

un punto di vista proprietario e di governance, delle strutture organizzative che presiedono in Italia il funzionamento del sistema sanitario e socioassistenziale nazionale al fine di studiare le ripercussioni economiche di tale pluralità. In particolare, l'analisi che segue propone una riflessione sull'intero settore dal lato dell'offerta per mettere in luce le conseguenze della diversificazione imprenditoriale che in molti casi viene sottovalutata, ma che si ritiene possa produrre degli effetti e delle esternalità sull'intero sistema. Nello specifico, si intende approfondire la composizione del settore privato, andando quindi oltre la mera e semplice dualità pubblico-privato – inteso quest'ultimo come tutto orientato al profitto – e tenendo invece conto anche della presenza importante di una offerta di tipo cooperativo e non-profit altrettanto meritevole di approfondimento (Sacchetti, 2019). L'obiettivo è di contribuire a una più completa rappresentazione, anche ai fini di policy, del funzionamento del settore sanitario e socioassistenziale.

Sulla base di queste considerazioni, lo studio parte da una breve presentazione dal punto di vista economico della struttura del sistema sanitario e assistenziale italiano prestando particolare attenzione alla dimensione territoriale (regionale) e cercando di cogliere i legami tra valore aggiunto e spesa pubblica; successivamente, il focus si sposterà sulla dualità tra pubblico e privato con uno specifico approfondimento sul ruolo delle cooperative e delle imprese for profit, utile a verificare, in ultimo, le eventuali differenze di comportamento economico tra le due forme d'impresa, per trarre infine le conclusioni.

La differenziazione territoriale della sanità e assistenza sociale

Prima di studiare i differenti modelli organizzativi, è necessario partire dall'analisi della distribuzione e delle caratteristiche territoriali della sanità e assistenza sociale, tenendo presente che la rilevanza economica della prima risulta preponderante rispetto alla seconda sulla base di un rapporto 1:6. (Tabella 1).

Prendendo in considerazione l'anno statisticamente meglio coperto, il 2017, emerge innanzitutto come il settore abbia generato in Italia oltre 92 miliardi di euro di valore aggiunto[1], pari al 5,9% dei redditi generati complessivamente dal sistema economico nazionale. La maggior parte del valore è stata prodotta nel Nord-Ovest, con quasi il 30% (18,5% la sola Lombardia) e nel Sud del Paese con il 28,4%. A livello regionale, risultano invece di particolare rilevanza, dopo la Lombardia, i contributi di Lazio ed Emilia-Romagna, con rispettivamente un 10,5% e un 8,6% sul totale nazionale, e quelli di Piemonte e Veneto, prossimi all'8%. Tra gli apporti più bassi figurano la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata, con percentuali inferiori all'1%.

Ovviamente questi valori risentono della differenza dimensionale dei territori. Per disporre di un dato che tenga conto di questo aspetto è necessario rapportare il valore aggiunto alla popolazione di ciascuna regione. Operando in questo modo, si ottiene, sempre con riferimento all'anno 2017, un valore aggiunto pro-capite per l'intero settore sanitario e assistenziale nazionale di 1.537 euro (Figura 1). Il valore più elevato si registra nelle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta rispettivamente con 2.286 e 1.854 euro pro-capite, seguite da Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Lombardia con più di 1.700 euro.

In questo quadro, osservando le ripartizioni geografiche, a emergere sono il Nord-Est e il Nord-Ovest con un valore aggiunto pro-capite rispettivamente di 1.708 e 1.694 euro. Diversamente, il Sud rappresenta il fanalino di coda con un valore medio inferiore ai 1.300 euro; le uniche eccezioni riguardano la Sardegna con 1.536 euro e il Molise con 1.539 euro. Il valore più basso spetta invece alla Campania con 1.134 euro, seguita da Calabria, Puglia e Basilicata rispettivamente con 1.246, 1.275 e 1.283 euro pro-capite.

Regione	Valore aggiunto	
	v.a.	%
Liguria	2.722.700	2,9
Lombardia	17.141.500	18,5
Piemonte	7.158.400	7,7
Valle d'Aosta	233.000	0,3
Tot. Nord-Ovest	27.255.600	29,4
Emilia-Romagna	7.931.500	8,6
Friuli-Venezia Giulia	2.142.400	2,3
Trentino-Alto Adige	2.450.700	2,6
Veneto	7.373.300	7,9
Tot. Nord-Est	19.897.900	21,5
Lazio	9.767.000	10,5
Marche	2.261.300	2,4
Toscana	5.923.000	6,4
Umbria	1.323.400	1,4
Tot. Centro	19.274.700	20,8
Abruzzo	1.767.600	1,9
Basilicata	721.900	0,8
Calabria	2.425.200	2,6
Campania	6.577.300	7,1
Molise	470.200	0,5
Puglia	5.138.800	5,5
Sardegna	2.517.600	2,7
Sicilia	6.701.600	7,2
Tot. Sud	26.320.200	28,4
Italia	92.748.400	100,0

Tabella 1
Valore aggiunto della sanità e assistenza sociale per regione. Anno 2017. Valori percentuali e in migliaia di euro. Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

1 Definizione Istat: il valore aggiunto rappresenta l'incremento di valore che l'attività dell'impresa apporta al valore dei beni e servizi ricevuti da altre aziende mediante l'impiego dei propri fattori produttivi (il lavoro, il capitale e l'attività imprenditoriale). Tale aggregato è ottenuto sottraendo l'ammontare dei costi al totale dei ricavi: i primi comprendono i costi per acquisti lordi, per servizi vari e per godimento di servizi di terzi, le variazioni delle rimanenze di materie e di merci acquistate senza trasformazione e gli oneri diversi di gestione; i secondi contengono il valore del fatturato lordo, le variazioni delle giacenze di prodotti finiti, semilavorati ed in corso di lavorazione, gli incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni ed

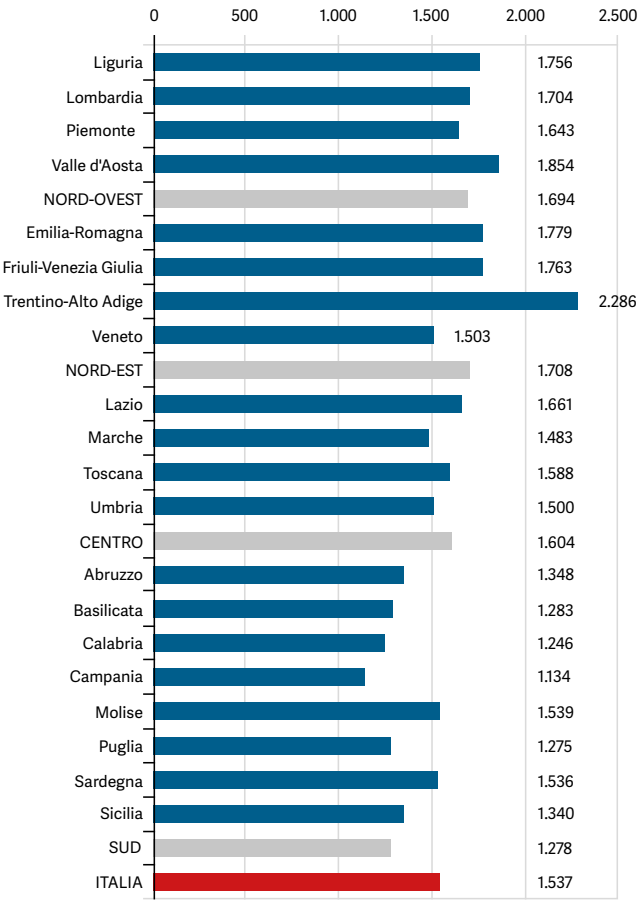

Figura 1
Valore aggiunto pro-capite della sanità e assistenza sociale per regione. Anno 2017. Unità di euro. Fonte: elaborazioni personali su dati Istat.

Risulta ora interessante richiamare la spesa delle amministrazioni per i consumi finali in sanità e protezione sociale[2] (la domanda di servizi sanitari e assistenziali) per poi collegarla ai dati sul valore aggiunto appena presentati (lato offerta). Da questo punto di vista, ovvero guardando al lato della domanda, emerge che in Italia nel 2017 la spesa sanitaria e assistenziale pubblica è stata intorno ai 128 miliardi di euro, ovvero pari a 2.118 euro per abitante (Figura 2).

Approfondendo ulteriormente il valore pro-capite a livello territoriale, si conferma una maggior spesa pubblica nell'area nord-orientale (2.186 euro pro-capite) e nord-occidentale (2.141 euro pro-capite), anche se in questo caso con valori prossimi a quelli di Centro (2.130) e Sud (2.055). Per quanto riguarda le regioni, a mostrare i valori più elevati sono nuovamente il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta rispettivamente con 2.693 e 2.848 euro pro-capite e a seguire il Friuli-Venezia Giulia e la Liguria (2.546 e 2.369 euro), con l'aggiunta in questo caso della Sardegna (2.370). La spesa pubblica pro-capite più contenuta si ritrova invece prevalentemente nelle regioni meridionali, in particolare in Campania con 1.942 euro e in Sicilia, Calabria, Puglia e Abruzzo con valori poco superiori ai 2 mila euro.

A questo punto, un interessante indicatore di efficienza della spesa pubblica si ottiene rapportando le due variabili macroeconomiche appena descritte, ovvero rispettivamente il valore aggiunto e la spesa della pubblica amministrazione per consumi finali in sanità e protezione sociale. In particolare, attraverso questo indicatore è possibile definire, per ogni euro di spesa pubblica investito nella produzione del servizio sociosanitario, il coefficiente di reddito generato dal "processo produttivo" (valore della produzione – costi intermedi)[3] e destinato alla remunerazione dei fattori produttivi coinvolti. Un valore più elevato sta a significare una maggiore capacità di generare nuovi redditi e quindi un processo produttivo più efficiente. Per produrre un euro di servizi sociosanitari si presuppone infatti una struttura dei costi (ovvero i beni e servizi acquistati dalle altre branche) simile tra regioni. Di conseguenza, prendendo a riferimento come benchmark il dato medio nazionale, è possibile fornire una prima valutazione sulla capacità dell'intera branca sanità e assistenza sociale di generare valore (redditi) su scala territoriale.

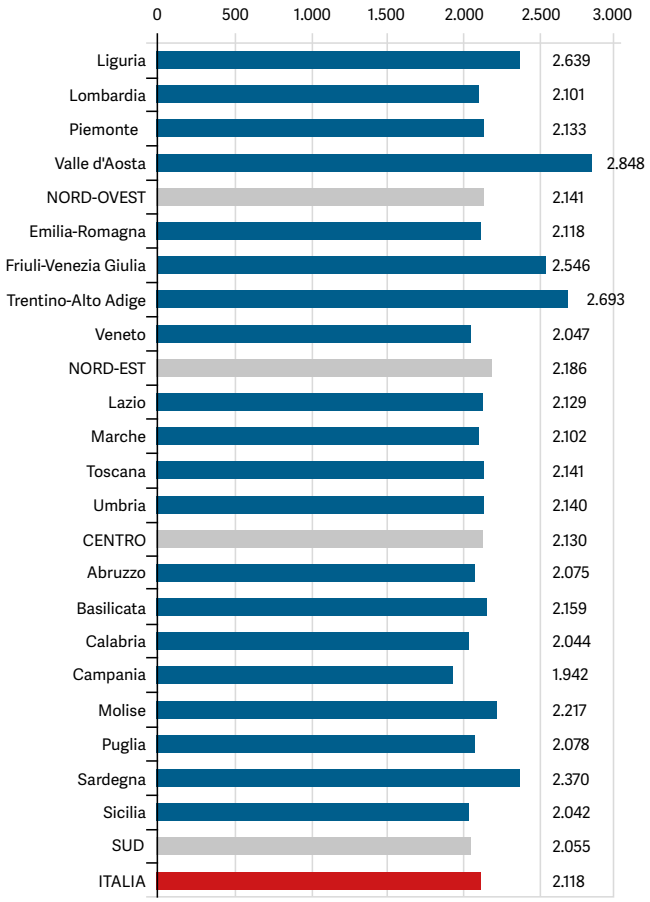

Figura 2
Spesa della pubblica amministrazione per consumi finali in sanità e protezione sociale per regione. Anno 2017. Unità di euro. Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

i ricavi accessori di gestione.
2 Definizione Istat: spesa sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare bisogni individuali e collettivi. Tali beni e servizi possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche, come ad esempio i servizi dell'istruzione, e sono forniti gratuitamente o semi gratuitamente, oppure sono acquistati dai produttori market in rapporto di convenzione (le cosiddette prestazioni sociali in natura).
3 Si veda la definizione riportata in nota 1.

Così facendo, si ha che il valore aggiunto medio prodotto a livello nazionale ogni 100 euro di spesa pubblica è di 72,5 euro (Figura 3). I valori più elevati si registrano al Nord-Ovest (79,1) e al Nord-Est (78,1), con le sole regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia caratterizzate da valori sotto la media, ovvero rispettivamente 65,1 e 69,2 euro. Al contrario, i dati regionali più elevati si rilevano in Trentino-Alto Adige e in Emilia-Romagna con 84,9 e 84,0 euro, seguiti da Lombardia con 81,1, Piemonte con 77,0 e Lazio con 78,0, l'unica regione estranea alle due macroaree più performanti. Diversamente, il Sud si caratterizza per il valore più basso, intorno ai 62,2 euro, con Campania (58,4), Basilicata (59,4), Calabria (60,9) e Puglia (61,4), a rappresentare i casi più emblematici. L'unica eccezione è data dal Molise, che presenta un valore prossimo ai 70 euro. A livello generale, le regioni meridionali si caratterizzano quindi per una spesa sanitaria e assistenziale pubblica non solo più contenuta ma anche meno efficiente.

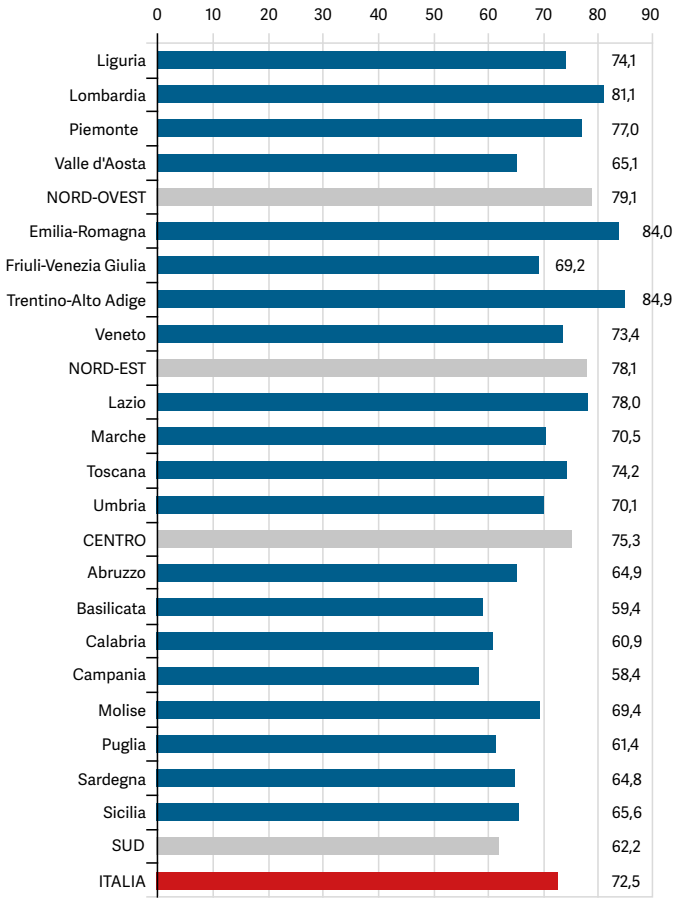

Figura 3
Valore aggiunto generato ogni 100 euro di spesa della pubblica amministrazione per consumi finali in sanità e protezione sociale. Anno 2017. Unità di euro. Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat.

Sanità e assistenza sociale: tra pubblico e privato

A fronte di queste differenze a livello territoriale, diventa interessante comprendere il ruolo svolto in ciascuna regione dalle due componenti, quella pubblica e quella privata e approfondire poi le differenze interne a quest'ultima e le possibili ripercussioni per l'intero comparto.

Regione	Peso pubblico	Peso coop su privato
Liguria	90,1	67,6
Lombardia	78,0	34,3
Piemonte	80,0	64,1
Valle d'Aosta	88,8	81,2
Tot. Nord-Ovest	80,1	44,6
Emilia-Romagna	80,4	64,1
Friuli-Venezia Giulia	82,4	50,8
Trentino-Alto Adige	89,6	73,6
Veneto	85,2	55,1
Tot. Nord-Est	83,5	60,3
Lazio	82,7	34,1
Marche	87,1	66,9
Toscana	87,6	57,5
Umbria	88,2	76,5
Tot. Centro	85,1	45,7
Abruzzo	91,3	57,8
Basilicata	90,8	62,9
Calabria	89,0	19,4
Campania	82,2	23,0
Molise	75,4	30,1
Puglia	84,3	38,8
Sardegna	88,7	64,0
Sicilia	87,8	37,8
Tot. Sud	86,0	35,0
Italia	83,6	45,9

Tabella 2
Peso del settore pubblico e delle cooperative sul valore aggiunto della sanità e assistenza sociale per regione. Anno 2017. Valori percentuali. Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e Aida.

La peculiare natura (di interesse generale) della sanità e assistenza sociale è testimoniata dal ruolo predominante del pubblico, che genera, in media, a livello nazionale quasi l'84% (83,6%) del valore aggiunto settoriale (Tabella 2). Questa rilevanza si conferma in maniera trasversale alle macroaree, pur passando dall'80% del Nord-Ovest all'86% del Sud. In realtà, una incidenza particolarmente significativa si rileva anche nelle regioni settentrionali come, per esempio, in Liguria (90,1%) e in Trentino-Alto Adige (89,6%). La percentuale più elevata spetta tuttavia all'Abruzzo, con una quota del pubblico del 91,3%.

Dall'altro lato, risulta decisamente singolare il dato del Molise, con un peso delle imprese private sul valore aggiunto regionale della sanità e assistenza sociale di quasi un quarto (24,6%); incidenza che supera addirittura quella registrata in Lombardia, ferma al 22,0%, a sua volta seguita da Piemonte ed Emilia-Romagna rispettivamente con 20,0% e 19,6%. Da questo punto di vista, anche la Campania si presenta come un ulteriore outlier, con una quota del valore aggiunto privato sul totale settoriale del 17,8%, leggermente superiore a quella del Friuli-Venezia Giulia (17,6%) e del Lazio (17,3%).

Questi risultati risentono tuttavia del diverso grado di privatizzazione della sanità che – visto il suo peso specifico – incide particolarmente nella definizione della grandezza della componente privata del settore sociosanitario.

Mantenendo l'attenzione sulle imprese private e prendendo in considerazione la forma d'impresa[4], emerge un peso specifico delle cooperative sul valore aggiunto del settore sanitario e assistenziale privato del 46%. La rilevanza economica delle cooperative risulta particolarmente significativa nel Nord-Est con una percentuale d'incidenza che supera il 60%, mentre nelle altre ripartizioni geografiche il peso della componente cooperativa scende sotto il 50% (intorno al 45% nel Nord-Ovest e Centro), segnando un 35% nel Sud Italia (Tabella 2).

Cionondimeno, le cooperative hanno generato più della metà del valore aggiunto del comparto sociosanitario privato in ben 13 regioni su 20; le percentuali più elevate si ritrovano in Valle D'Aosta, Umbria e Trentino Alto-Adige rispettivamente con 81,2%, 76,5% e 73,6%. Al contrario, gli apporti minori delle cooperative si registrano in Calabria (19,4%), Campania (23,0%), Molise (30,1%), Lazio (34,1%) e Lombardia (34,3%).

Regione	pubblico	cooperative	for profit
Liguria	1.582	118	56
Lombardia	1.328	129	246
Piemonte	1.315	210	118
Valle d'Aosta	1.646	169	39
Tot. Nord-Ovest	1.357	150	186
Emilia-Romagna	1.430	223	125
Friuli-Venezia Giulia	1.452	158	153
Trentino-Alto Adige	2.047	175	63
Veneto	1.281	122	100
Tot. Nord-Est	1.426	169	112
Lazio	1.374	98	189
Marche	1.291	128	63
Toscana	1.392	113	83
Umbria	1.323	136	42
Tot. Centro	1.365	109	130
Abruzzo	1.231	68	49
Basilicata	1.165	74	44
Calabria	1.109	27	110
Campania	931	47	156
Molise	1.160	114	265
Puglia	1.075	78	122
Sardegna	1.363	111	62
Sicilia	1.177	62	102
Tot. Sud	1.099	63	116
Italia	1.284	116	137

Tabella 3
Valore aggiunto pro-capite del settore pubblico, cooperative e società di capitali per regione. Anno 2017. Unità di euro. Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e Aida.

Traducendo queste percentuali di incidenza in valori pro-capite, si riesce a comprendere più chiaramente il ruolo di ciascuna forma d'impresa. In particolare, a livello nazionale emerge che le cooperative generano 115,9 euro per abitante contro 136,6 delle società di capitali e 1.284 euro del settore pubblico (Tabella 3). Per quanto riguarda quest'ultimo, il Nord-Est si posiziona nettamente sopra la media con 1.426 euro pro-capite (2.047 euro in Trentino-Alto Adige) rispetto a 1.365 euro del Centro e a 1.357 del Nord-Ovest e a poco più di mille euro del Sud (931,5 euro per la Campania). Sul fronte delle società di capitali il valore aggiunto pro-capite più elevato si registra nel Nord-Ovest con 186,2 euro per abitante contro i 129,7 del Centro e poco più di 116 di Nord-Est e Sud Italia. In quest'ultimo caso, come emerso in precedenza, il Molise rappresenta l'eccezione con un valore aggiunto pro-capite delle for-profit di quasi 265 euro, superiore anche ai 246,5 della Lombardia.

Infine, spostando l'attenzione sulle cooperative, il Nord-Est si distingue dal resto d'Italia per un valore aggiunto pro-capite prodotto da questa forma d'impresa intorno ai 170 euro e con dei picchi di 223,1 e 175,5 rispettivamente in Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige. A seguire si trova il Nord-Ovest con 150 euro per abitante e con dei valori interessanti espressi dalle cooperative piemontesi e valdostane con rispettivamente 210,2 e 168,6 euro. Risulta invece molto inferiore l'apporto pro-capite delle cooperative al Centro con poco più di 100 euro (109) e soprattutto al Sud con circa un terzo del valore aggiunto pro-capite generato da quelle nordorientali, eccezion fatta per Molise (114,2) e Sardegna (110,7).

La componente privata: struttura ed evoluzione di cooperative e società di capitali

Arrivati a questo punto, rimane da capire se la differente struttura proprietaria e di governance sottostante al funzionamento delle imprese cooperative rispetto alle società di capitali possa dar luogo a comportamenti economici differenti tanto nella creazione e distribuzione del valore (redditi), quanto nella crescita dell'impresa e quindi dal punto di vista finanziario e degli investimenti.

Partendo dal primo aspetto, l'analisi dei dati economici derivati dai bilanci di esercizio mostrano dei coefficienti di valore aggiunto, ovvero di nuovi redditi prodotti attraverso le attività d'impresa per ogni euro di fatturato (valore della produzione), decisamente superiori nelle cooperative per tutti gli anni considerati con in media più di 20 punti percentuali di differenza rispetto alle imprese for profit (Tabella 4).

Questo differenziale non trova spiegazione nella maggiore concentrazione delle cooperative nel settore dell'assistenza sociale (pari al 93,6% del valore aggiunto prodotto dalle coop nella sanità e assistenza sociale) rispetto alle società

4 L'analisi sul valore aggiunto delle imprese private (cooperative e società di capitali) è stata condotta sui bilanci d'esercizio presentati presso le Camere di Commercio e raccolti nella banca dati Aida Bureau Van Dijk.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cooperative	64,6	65,0	64,6	64,1	64,3	64,2	63,5	63,9	64,0	64,3
Società di capitali	41,7	41,2	41,3	40,6	41,1	41,0	40,7	40,0	40,5	40,3

Tabella 4
Coefficiente di valore aggiunto ogni 100 euro di valore della produzione di cooperative e società di capitali nella sanità e assistenza sociale. Anni 2009 – 2018. Unità di euro. Fonte: elaborazioni personali su dati Aida Bureau Van Dijk.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cooperative	6,7	5,5	4,9	5,9	5,4	5,5	8,1	9,7	10,3	10,1
Società di capitali	41,7	41,2	41,3	40,6	41,1	41,0	40,7	40,0	40,5	40,3

Tabella 5
Utile d'esercizio sul valore aggiunto generato da cooperative e società di capitali nella sanità e assistenza sociale. Anni 2009 – 2018. Valori percentuali. Fonte: elaborazioni personali su dati Aida Bureau Van Dijk.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cooperative	92,5	92,7	91,9	92,8	93,4	92,9	92,8	92,3	92,7	93,3
Società di capitali	70,1	70,7	70,7	71,7	70,2	69,3	68,7	69,5	69,0	68,5

Tabella 6
Valore aggiunto distribuito al fattore lavoro di cooperative e società di capitali nella sanità e assistenza sociale. Anni 2009 – 2018. Valori percentuali. Fonte: elaborazioni personali su dati Aida Bureau Van Dijk.

di capitali (12,8%), maggiormente attive nei servizi sanitari (pari all'87,2% del valore aggiunto prodotto dalle for profit nella sanità e assistenza sociale), visto che anche in questo settore permane la differenza a vantaggio delle cooperative (59,2% di coefficiente di valore aggiunto contro il 40,1% delle for-profit nell'anno 2017).

Questa difformità tra le due forme d'impresa influenza anche le modalità di distribuzione del valore, favorendo nelle società di capitali una maggiore remunerazione del capitale investito attraverso la generazione di un residuo finale (utile) più elevato (tab. 5), a fronte di una quasi totale destinazione dei nuovi redditi prodotti dalle cooperative al fattore lavoro (tab. 6). Nello specifico, risulta di particolare interesse notare come la percentuale di utile nelle cooperative sia rimasta pressoché costante nel corso del tempo, mentre nelle società di capitali si è assistito a una crescita del residuo finale (rispetto al valore aggiunto generato) a partire dal 2015 con una quota che negli ultimi due anni (2017 e 2018) è praticamente raddoppiata rispetto al periodo precedente (2009-2014).

Osservando i valori assoluti è inoltre possibile notare come nell'ultimo anno disponibile (2018), l'ammontare di utile delle cooperative abbia superato di poco gli 80 milioni di euro a fronte degli oltre 600 delle società di capitali pari rispettivamente allo 0,06% e allo 0,49% della spesa pubblica nel settore sociosanitario. Tale differenza risulta particolarmente significativa vista la sostanziale equi-ripartizione tra le due forme d'impresa del valore aggiunto prodotto complessivamente dalla componente privata. A tal proposito, se si guarda alla distribuzione regionale dell'utile conseguito dalle for profit spiccano le percentuali di Molise, Lombardia e secondariamente quelle di Calabria e Campania.

Regione	Utile coop	% su spesa pubblica	Utile for profit	% su spesa pubblica	Peso % coop su valore aggiunto privato
Liguria	5.275	0,14	7.217	0,20	67,6
Lombardia	9.623	0,05	292.247	1,38	34,3
Piemonte	16.881	0,18	36.042	0,39	64,1
Valle d'Aosta	-208	-0,06	359	0,10	81,2
Tot. Nord-Ovest	31.572	0,09	335.864	0,97	44,6
Emilia-Romagna	10.283	0,11	39.842	0,42	64,1
Friuli-Venezia Giulia	3.134	0,10	12.572	0,41	50,8
Trentino-Alto Adige	4.361	0,15	7.055	0,24	73,6
Veneto	11.721	0,12	40.146	0,40	55,1
Tot. Nord-Est	29.500	0,12	99.615	0,39	60,3

Lazio	-2.012	-0,02	1.268	0,01	34,1
Marche	1.776	0,06	10.369	0,32	66,9
Toscana	-247	0,00	16.337	0,20	57,5
Umbria	373	0,02	357	0,02	76,5
Tot. Centro	-110	0,00	28.331	0,11	45,7
Abruzzo	2.258	0,08	1.178	0,04	57,8
Basilicata	570	0,05	3.532	0,29	62,9
Calabria	-236	-0,01	26.687	0,67	19,4
Campania	3.864	0,03	69.401	0,62	23,0
Molise	237	0,03	24.414	3,60	30,1
Puglia	4.004	0,05	-22.305	-0,27	38,8
Sardegna	857	0,02	14.994	0,39	64,0
Sicilia	-670	-0,01	40.816	0,40	37,8
Tot. Sud	10.883	0,03	158.718	0,37	35,0
Italia	71.845	0,06	622.529	0,49	45,9

Tabella 7
Utile di cooperative e società di capitali in rapporto alla spesa pubblica in sanità e protezione sociale e al peso della cooperazione sul valore aggiunto della sanità e assistenza sociale privata. Valori in migliaia di euro. Anno 2018. Fonte: elaborazioni proprie su dati Aida e Istat.

A tale risultato, si contrappone una maggiore capacità di crescita delle cooperative nel tempo – nello specifico dal 2009 al 2018 – con un incremento del valore aggiunto del 55,5% contro il 32,2% delle società di capitali e del capitale investito del 69,2% contro il 36,0% (Figura 4).

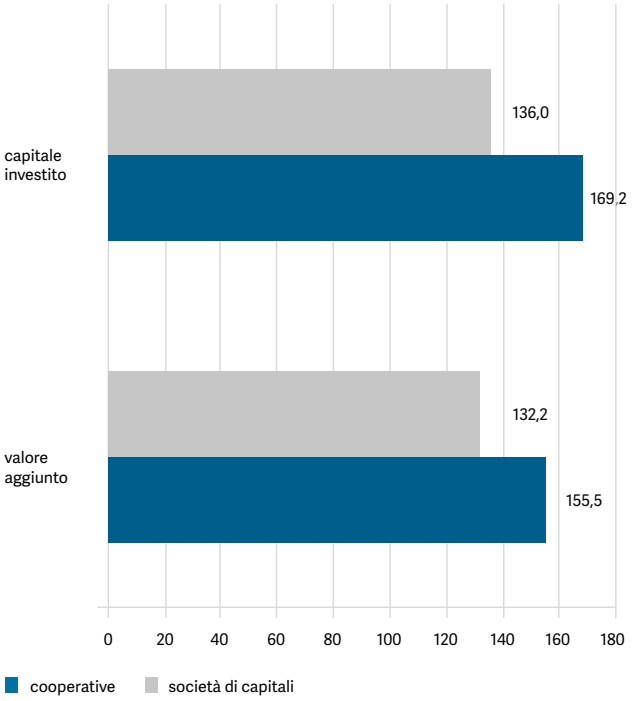

Figura 4
Numeri indici di valore aggiunto e capitale investito di cooperative e società di capitali. Anni 2009 – 2018. Valori percentuali. Fonte: elaborazioni personali su dati Aida Bureau Van Dijk.

Riflessioni finali

L'analisi svolta sul settore sociosanitario italiano mostra un impatto del comparto in termini di valore aggiunto pro-capite inferiore al Sud, dove si rileva anche un ruolo minore della cooperazione rispetto alle altre macroaree (soprattutto al Nord-Est).

Nonostante l'offerta di servizi sanitari e assistenziali sia, trasversalmente ai territori, a prevalente trazione pubblica, il ruolo della componente profit piuttosto che cooperativa sembra generare dinamiche specifiche che influenzano il settore nel suo complesso.

Come è emerso nell'ultima parte dell'analisi, il business model delle imprese for profit tende a favorire processi produttivi a minor valore aggiunto, molto probabilmente legato anche a un minor grado di internalizzazione delle attività[5], che porta alla ricerca di un maggior profitto (residuo) finale che sembrerebbe non tanto reinvestito nell'attività d'impresa – visto il più basso tasso di crescita del capitale investito rispetto alle cooperative – ma piuttosto distribuito sotto forma di dividendi. L'opposto si verifica invece nel modello (di business) cooperativo.

Come è già stato premesso, questa peculiare difformità influenza le variabili macroeconomiche del comparto sanitario e assistenziale. Nello specifico, si osserva innanzitutto una correlazione positiva tra il livello del valore aggiunto pro-capite delle cooperative e quello dell'intero comparto (0,77; -0,03 guardando al valore aggiunto pro-capite delle for profit).

Anche sul fronte della spesa pubblica in sanità e assistenza sociale, si rileva una leggera associazione positiva tra la spesa e il livello del valore aggiunto pro-capite delle cooperative (0,48 che diventa 0,59 se si mette in relazione la spesa pubblica pro-capite

5 Si pensi ad esempio alle attività prestate nelle strutture di cura in libera professione che non si configurano come reddito da lavoro dipendente e quindi escono dal computo del valore aggiunto trattandosi di un costo intermedio (costi per servizi).

con l'incidenza percentuale delle cooperative sul valore aggiunto del privato), mentre nella relazione tra spesa e valore aggiunto delle for profit il segno della relazione cambia (-0,27).

Tuttavia, la correlazione più interessante riguarda il legame positivo tra il livello del valore aggiunto pro-capite delle cooperative e l'indicatore ottenuto dal rapporto tra valore aggiunto e spesa pubblica del comparto (0,73) che risulta decisamente più significativo di quello delle for profit (0,22).

Queste relazioni sembrano dunque evidenziare che nei territori in cui aumenta il peso della cooperazione nel settore sanitario e assistenziale sia la spesa pubblica che il valore aggiunto pro-capite risultano crescenti. Sotto queste condizioni si ottiene poi che la capacità di generare nuovi redditi (valore aggiunto) per ogni euro di spesa pubblica risulta anch'essa influenzata positivamente.

Questa analisi esplorativa restituisce delle prime rilevanti considerazioni che meritano di essere indagate ulteriormente e che dimostrano l'importanza di andare oltre la dualità pubblico-privato (for profit) e cercare di dar conto sia della pluralità delle forme d'impresa, ma anche dei modelli di business che potrebbero comunque popolare e differenziare anche la singola forma d'impresa. La domanda di ricerca dovrà in particolare orientarsi non solo all'analisi quantitativa, ma anche a una preliminare qualificazione dei modelli di business anche e soprattutto con riferimento alle reti/collaborazioni tra i vari attori coinvolti (pubblico-privato for profit e non). In aggiunta, non va trascurato il ruolo delle altre organizzazioni non profit. In questa analisi l'attenzione è stata posta solo sul mondo della cooperazione – vista la sua natura imprenditoriale e la disponibilità dei dati di bilancio legati all'obbligo di deposito – ma in futuro sarà interessante provare a includere anche la parte non cooperativa del terzo settore, quali per esempio gli enti religiosi e le fondazioni in ambito sanitario e le associazioni in ambito sociale.

DOI: 10.7425/IS.2021.03.07

Bibliografia

Bernardoni A. (2020), "Ripensare il welfare dopo la pandemia", *Impresa Sociale*, 4.2020, pp. 3-9.

Cartabellotta N., Cottafava E., Luceri R., Mosti M. (2019), *Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, Report Osservatorio GIMBE, 7/2019.

Casula M., Terlizzi A., Toth F. (2020), "I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 307-336.

Falzone C. (2020), *L'emergenza in Lombardia per la frattura enorme tra ospedali e territorio, intervista a Luciano Gattinoni*, Fanpage.it, 26 maggio.

Galera G. (2020), "Verso un sistema sanitario di comunità. Il contributo del Terzo settore", *Impresa Sociale*, 2.2020, pp. 88-122.

Galera G., Pisani G. (2021), *Più sinergia con il Terzo settore per ridisegnare la sanità dopo il Covid*, Avvenire, 14 luglio.

Maino F. (2020), *I territori di fronte all'emergenza Coronavirus: le Unità Territoriali per l'Emergenza Sociale nella provincia di Bergamo*, Percorsi di Secondo Welfare, 12 maggio.

RBM-Censis (2021), *IX Rapporto sulla sanità pubblica, privata e intermediata*, Anno 2019-2020

Sacchetti S. (2019), "Dall'economia sociale all''economia socializzata'. La governance cooperativa come sistema di condivisione di lavoro e della 'ricchezza sociale'", *Impresa Sociale*, 14.2019, pp. 4-14.

Tidoli R. (2020), *Il territorio abbandonato. Covid, politiche regionali e cure primarie*, LombardiaSociale.it, 24 aprile.

Vella M. (2019), *Effetti collaterali delle carenze della sanità pubblica in Italia*, Vita.it, 3 luglio.

Le imprese sociali e la loro organizzazione

La vita delle imprese sociali è fatta di questioni organizzative che si pongono giorno dopo giorno, ponendo di volta in volta nuove questioni.

Sara Depedri affronta il tema delle forme di integrazione in cui sono impegnate le imprese sociali, in particolare concentrandosi sui contratti di rete che coinvolgono imprese sociali e imprese for profit. Depedri costruisce una tipologia sulla base della funzione produttiva e della funzione sociale delle diverse forme di integrazione per concentrarsi sui casi in cui il contratto di rete è funzionale a inquadrare relazioni in cui entrambe le funzioni si manifestano nel grado maggiore.

Giuseppe Guerini, Emmanuele Massagli, Maria Sole Ferrieri Caputi, Michele Dalla Sega riportano gli esiti di una ricerca sull'invecchiamento della forza lavoro e sulle pratiche di age-management nella cooperazione sociale con riferimento al territorio di Bergamo, ma con spunti che rivestono un significato più ampio. Gestione della flessibilità del lavoro in relazione all'età, formazione, programmazione di sviluppi di carriera, forme di welfare aziendale, ricambio generazionale, redistribuzione del lavoro e accompagnamento all'uscita dal lavoro sono altrettanti meccanismi che, tra loro integrati, possono portare ad una migliore gestione di queste situazioni.

Il contratto di rete tra cooperative sociali di inserimento lavorativo e imprese

Sara Depedri

Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo

Giuseppe Guerini, Emmanuele Massagli, Maria Sole Ferrieri Caputi, Michele Dalla Sega

Il contratto di rete tra cooperative sociali di inserimento lavorativo e imprese

Sara Depedri
Euricse

Introduzione

Al pari di quanto accade nel ciclo di vita di qualsiasi impresa, anche per la cooperazione sociale di inserimento lavorativo si è assistito a diverse fasi evolutive: dalla nascita, negli anni Ottanta e soprattutto sotto la spinta della L.381/1991; alla crescita, sostenuta anche da politiche pubbliche e del lavoro che hanno portato risorse al settore; alla fase della maturità, con un consolidamento della mission aziendale, dei settori produttivi e soprattutto delle tecniche e dei processi dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. In questa evoluzione, il numero di cooperative sociali si è moltiplicato, al pari delle loro dimensioni, raggiungendo nel 2018 ben 5.886 unità (dati dell'Albo nazionale del MISE aggiornati in base ai bilanci depositati presso la Camera di Commercio) ed occupando oltre 30 mila lavoratori svantaggiati (su un totale di quasi 100 mila lavoratori dipendenti). Sebbene non si possa di certo affermare che, rispetto a questa ciclicità, si stia assistendo anche alla fase del declino della cooperazione sociale, vi sono tuttavia segnali che fanno intravvedere possibili rischi, tra cui la registrazione nell'ultimo triennio di una certa diminuzione del numero complessivo di cooperative sociali attive (diminuite secondo i dati Istat del 4,2%).

Il primo rischio è la riduzione delle risorse pubbliche, acuita da un aumento della competitività intra-settoriale. Le cooperative sociali hanno così reagito o ricercando altri committenti e mercati o costituendo associazioni temporanee con altri potenziali competitor per l'accesso ai bandi pubblici, relazionandosi in modo diverso con altre cooperative sociali o altre imprese.

Altro concreto rischio è quello di non riuscire a garantire un sufficiente turnover ai lavoratori svantaggiati inseriti e formati. Nonostante l'obiettivo del collocamento esterno degli svantaggiati non si debba ritenere come prioritario e assoluto per le cooperative sociali di inserimento lavorativo, una conseguenza dello stato di maturità del settore è che non si riesca a rispondere ad una domanda continua (e crescente) di occupazione per soggetti svantaggiati e per nuove categorie di soggetti deboli sul mercato del lavoro.

È di fronte a queste evoluzioni di sistema e per dare risposta a queste dinamiche esterne (ed interne) che la reazione imprenditoriale di molte imprese è stata il cambiamento e l'innovazione.

Negli ultimi anni le cooperative sociali hanno puntato alla crescita di qualità delle proprie produzioni, si sono esposte anche a significativi investimenti materiali e di processo, hanno puntato alla ricerca di nuovi ambiti di operatività e di nuovi mercati, in un'ottica di prevenzione del declino e di riprogettazione. Nonostante la presenza ancora molto elevata nel panorama nazionale di cooperative sociali di piccolissime dimensioni, molte altre hanno cominciato ad innovare prodotti e processi, ad esplorare nuovi settori, cercando di differenziare le proprie attività produttive e approcciandosi a nuovi mercati ed acquirenti basando la propria competitività su un vincente equilibrio tra qualità della produzione e impatto sociale. Ciò ha significato spostarsi da una prevalenza di rapporti con il pubblico al decisivo incremento di risorse generate dal rapporto con i privati: in base ai dati del Censimento delle Istituzioni Nonprofit del 2018, il 73% delle cooperative sociali derivava più della metà delle proprie entrate dalla vendita di servizi a soggetti privati (Istat, 2020); secondo alcune recenti ricerche di Euricse su estesi campioni di cooperative sociali trivenete (metodo ImpACT 2018) le entrate sarebbero più nello specifico costituite mediamente al 42% da ricavi da vendita di beni e servizi ad altre imprese.

Lo studio delle modalità con cui le cooperative sociali si relazionano tra loro e soprattutto con le imprese risulta di particolare interesse e può essere oggi considerato anche nel suo potenziale di ulteriore innovazione e generazione di cambiamento. Le modalità (tempi, vincoli, livelli di scambio) con cui le relazioni si strutturano incidono infatti sulla sostenibilità economica e sulla possibilità di recupero degli investimenti, sulle necessità di professionalizzazione e di stabilizzazione delle persone svantaggiate inserite, sui risultati di breve periodo ma soprattutto sulle ricadute di lungo periodo, produttive, occupazionali e sociali.

Per tali ragioni, si è recentemente posta l'attenzione (Euricse, 2021) sulle modalità e sugli strumenti giuridici che possono consolidare le relazioni tra cooperative sociali e tra queste e le imprese, guardando in particolare all'applicazione di contratti di rete e al loro potenziale nel rafforzare le relazioni esistenti quantitativamente e qualitativamente. Lo stato attuale del ricorso a contratti di rete è alquanto sorprendente: nonostante tale istituto sia in generale disciplinato già dal 2009, attualmente esistono in Italia solo 24 contratti di rete tra cooperative sociali e 8 contratti tra cooperative sociali e imprese che hanno ad oggetto anche l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Si tratta quindi di un modello giuridico ancora poco praticato, forse per la scarsa conoscenza delle sue caratteristiche, forse per il timore che esso si presenti come troppo vincolante per le sottoscriventi e, guardando alle imprese, forse anche per le loro basse motivazioni e sensibilità alla dimensione sociale ed occupazionale della relazione. Al contrario delle possibili credenze comuni, invece, la volontà del legislatore nel definire il contratto di rete è stata quella di garantire un'elevata autonomia contrattuale delle parti e di consentire quindi forti adattamenti e modu-

lazioni del contratto in base alle esigenze delle sottoscriventi e degli obiettivi che le stesse vogliono condividere. Obiettivi produttivi, ma anche occupazionali o sociali.

Con il presente contributo – avvalendosi dei risultati raggiunti grazie alla conduzione di oltre 40 casi studio a livello nazionale – si intende analizzare nel dettaglio le modalità con cui si regolano oggi in modo usuale le relazioni tra cooperative sociali ed imprese e si tenta di definire ambiti di pratica, limiti e vantaggi di ciascuna modalità di relazione, guardando ai possibili elementi migliorativi che la strutturazione di un contratto di rete potrebbe apportare e giungendo quindi a formulare delle conclusioni rispetto alla capacità di generare innovazioni e cambiamenti al sistema che portino ad una nuova spinta, alla crescita e al rilancio del settore.

Le tipologie di relazioni

Le relazioni tra cooperative sociali di inserimento lavorativo ed imprese sono oggi alquanto diffuse e si intersecano con funzioni produttive e imprenditoriali sempre più strutturate. Non è tuttavia da ciò desumibile che tutti i rapporti abbiano anche una rilevanza strategica per cooperative sociali ed imprese e riescano a generare innovazione e cambiamento: le relazioni sono infatti diversificate sia per tipologia ed intensità delle motivazioni che stanno alla base dell'insorgere del rapporto, sia per possibilità e capacità di incidere sulla progettazione e programmazione delle attività delle parti.

L'analisi approfondita di una quarantina di casi studio selezionati nel panorama nazionale per continuità e intensità dei rapporti (Euricse, 2021)[1], permette di fotografare possibili situazioni-tipo in cui si struttura la relazione con le imprese. Le dinamiche che determinano l'insorgere delle diverse tipologie di relazione sono essenzialmente due: esse dipendono dalle motivazioni (individuali e collettive) delle parti e dagli strumenti giuridici di cui esse si sono avvalse (o si potevano avvalere in coerenza con gli obiettivi produttivi e/o sociali della relazione).

Leggendo così in primo luogo le motivazioni delle parti nella realizzazione degli scambi, si possono intercettare 4 macro-tipologie, in base all'intensità bassa o alta delle motivazioni rispettivamente produttive e sociali (intese queste ultime in senso ampio e quindi inclusive delle motivazioni occupazionali) (Tabella 1).

Nel primo cluster, a bassa motivazione sociale e produttiva, sono identificabili tutti quei rapporti che si basano su relazioni in cui l'oggetto esclusivo è l'assegnazione della realizzazione di servizi o di semilavorati dall'impresa alla cooperativa, in un rapporto quindi di commessa. Qui la funzione sociale (ed occupazionale) giace totalmente nell'ombra del rapporto, è propria solo della cooperativa sociale e quindi talvolta non è nemmeno nota alla controparte che quindi basa la relazione solo su un processo di valutazione del rapporto qualità/prezzo rispetto all'oggetto dello scambio. La relazione può giungere in taluni casi ad una certa stabilizzazione (passando dall'acquisto ad un contratto anche pluriennale), ma in ogni caso espone la cooperativa sociale ad alcuni chiari rischi imprenditoriali di cui essa si dovrà fare completamente carico: rispetto dei tempi di esecuzione e di ogni clausola contrattuale, rispetto degli standard di qualità richiesti, costi di investimento nell'acquisto di opportune attrezzature e macchinari di supporto alla realizzazione, costi di investimento nella professionalizzazione dei lavoratori e per il miglioramento delle procedure, rischio di mancato rinnovo dei contratti/delle commesse. Il vantaggio indotto della relazione sulla funzione sociale ed occupazionale per le cooperative sociali è semplicemente quello della possibilità di acquisire risorse che permettono nuove o più stabili assunzioni di persone svantaggiate, ma di ciò non vi è garanzia non essendo la dimensione occupazionale al centro della relazione con l'impresa.

Nel secondo cluster, a bassa motivazione sociale ed alta motivazione produttiva, la funzione produttiva diviene più specifica, legata a processi di esternalizzazione di fasi integrate del ciclo produttivo o alla co-produzione di parte delle stesse. La relazione tra cooperativa sociale e impresa è quindi motivata dalla condivisione di una filiera, sia essa verticale (con cooperativa sociale e impresa che lavorano su fasi a monte e a valle della produzione) oppure orizzontale (incentrata cioè sulla stessa fase produttiva, con condivisione in tal caso usualmente della fase della commercializzazione del bene finale, ma con possibili filiere orizzontali anche sulla fase di produzione come nel caso più diffuso della produzione agricola). La relazione in filiera ha come caratteristica e vantaggio il condividere attraverso la relazione anche conoscenze e tecnologie: essendovi cioè una finalità di produzione condivisa, le parti tenderanno a (o dovranno) mettere in condivisione elementi di processo e ciò porterà o alla realizzazione congiunta anche degli investimenti funzionali alla loro acquisizione e realizzazione (investimento in tecnologie, in strumenti condivisi) o talvolta alla messa a disposizione da parte dell'impresa (soprattutto se di grandi dimensioni) di tecnologie, strumenti e conoscenze da essa adottati a favore della cooperativa sociale.

In questa relazione, una prima contaminazione tra le imprese sotto il profilo produttivo può portare: (i) a ridurre (i.e. portare a livelli controllati) i rischi a carico della cooperativa

		Funzione produttiva	
		bassa	*alta*
Funzione sociale / occupazionale	*bassa*	commessa	filiera orizzontale o verticale
	alta	commerciale (marketing, brand) volontà/vincoli occupazionali	responsabilità sociale assunzione post-formazione

Tabella 1
Tipologie di relazione per motivazioni e intensità.

1 Per una presentazione dei casi si veda il capitolo di Depedri S. e Gubert E. in Euricse (2021).

sociale in termini di investimenti e (almeno parzialmente) di costi della professionalizzazione del proprio personale; (ii) a raggiungere alcune economie di scala, funzionali alla riduzione dei costi sia per la cooperativa sociale che per l'impresa; (iii) a sviluppare nuove idee ed innovazioni nei processi o anche nei prodotti, e ciò tanto più al crescere della contaminazione reciproca tra le parti.

La funzione sociale ed occupazionale, si osserva tuttavia, è ancora un risultato indotto, anche se può assumere più spessore di quanto generato nella presedente cluster: l'occupazione non è contemplata infatti negli obiettivi della relazione, ma trova un suo rafforzamento grazie al fatto che la relazione si stabilizza, che la cooperativa cresce e che i suoi lavoratori acquisiscono competenze più spendibili anche sul mercato del lavoro esterno. Il lavoratore svantaggiato resta tuttavia esclusivamente in capo alla cooperativa sociale, in termini contrattuali, di costi della formazione, di collocamento continuo.

Nel terzo cluster, caratterizzato da una bassa funzione produttiva ed un'alta funzione sociale, si collocano quelle relazioni in cui l'impresa conosce la funzione sociale ed occupazionale della cooperativa e valorizza questo elemento nella relazione, ma non investe invece in un rapporto produttivo strutturato. La motivazione sociale/occupazionale diviene quindi funzionale ad uno specifico obiettivo dell'impresa, non comportando la necessità delle parti di condividere fasi produttive o agire in modo condiviso. La motivazione sociale non va intesa tuttavia in questa cluster esclusivamente in senso "alto", ovvero legato ad etica ed obiettivi pro-sociali: spesso la volontà dell'impresa di rivolgersi ad una organizzazione per il suo contributo sociale è funzionale anche semplicemente all'acquisizione di un "marchio etico", di un *brand*, o di visibilità sociale; oppure alla realizzazione di occupazione a favore di soggetti svantaggiati in cooperativa. Soltanto in alcuni casi l'obiettivo diverrà l'inclusione del lavoratore svantaggiato – già formato o affiancato da un tutor – nel contesto produttivo dell'impresa e con assunzione da parte dell'impresa. Rispetto al lavoratore svantaggiato, quindi si potranno avere casi di dipendenza dalla cooperativa e supporto economico esplicito al suo inserimento da parte dell'impresa, o casi di assunzione nell'impresa con costi formativi a carico della cooperativa. In entrambi i casi, il costo del lavoratore è quindi parzialmente "ammortizzato" (rispettivamente per la cooperativa e per l'impresa), ma la sua gestione resta in modo nettamente prevalente a carico esclusivamente di un suo unico datore di lavoro. Il rischio, quindi, è che pur nel condiviso obiettivo sociale o occupazionale, e nonostante i possibili vantaggi economici per la cooperativa, non si prospettino sviluppi nella capacità produttiva o innovativa degli enti, che sono invece stimolati laddove vi è una condivisione maggiore delle funzioni produttive.

Nell'ultimo cluster, dove sia la funzione produttiva che quella occupazionale e/o sociale sono al centro della relazione, cooperativa sociale ed impresa condividono l'agire dell'impresa sociale. Le motivazioni comuni possono essere quindi identificate in modo basilare nella responsabilità sociale di cui entrambe le parti si vogliono dotare (o sono dotate), che si desidera caratterizzi i processi produttivi in termini di equità e con cui si vogliono identificare (almeno alcuni dei) propri prodotti. La motivazione può essere comunque anche esplicitamente quella di generare occupazione a favore di fasce deboli, in una prospettiva più "filantropica", benché caratterizzata da uno scambio economico e da funzioni produttive strutturate.

Infine, l'obiettivo occupazionale può divenire obiettivo e risultato finale del processo produttivo condiviso: a seguito della formazione e professionalizzazione del lavoratore svantaggiato e della verifica della sua resa produttiva, è possibile prevedere che il lavoratore sia assunto dall'impresa. Nonostante le diverse modalità e motivazioni secondo cui la relazione può avere luogo, è possibile affermare che in questo cluster, affinché la relazione tra produzione e occupazione sia bilanciata, tra le parti si deve generare una necessaria reciproca contaminazione (come precedentemente denominata) e diffusione di conoscenze, tecnologie (non solo produttive ma anche occupazionali e relative all'inserimento lavorativo), prevedendo ove opportuno anche trasferimento o condivisione di risorse e creazione di gruppi di lavoro condivisi.

La relazione così strutturata può portare quindi a co-progettare le produzioni o loro fasi mettendo ciascuna parte a disposizione conoscenze ed idee, o persino a co-governare il sistema ed i processi. In queste situazioni il costo è di certo intercettabile nella complessità dell'organizzazione dei processi (produttivi ed occupazionali), soprattutto laddove le parti acquisiscano un ruolo paritario e quindi quando si riducono le autonomie rispetto alle relative decisioni produttive ed occupazionali. La relazione può inoltre esporre le parti a maggiori rischi d'impresa condivisi (poiché può richiedere anche investimenti mirati a ciascuna), ma può portare con sé anche maggiori probabilità di innovazione, di crescita, di creazione di prodotti differenziati dai *competitors* sul mercato finale. La relazione può inoltre godere dei descritti vantaggi della filiera produttiva, con economie di scala e conoscenza.

Dietro alle descritte situazioni e tipologie di relazioni, le parti fanno ricorso a dispositivi giuridici e commerciali per la loro formalizzazione. In modo interessante anche secondo quanto emerso dai casi studio condotti, non è possibile identificare una relazione assolutamente univoca tra motivazione e dispositivo adottato (Tabella 2). Pratica e teoria declinano talvolta in modo diverso l'uso del dispositivo.

		Funzione produttiva	
		bassa	*alta*
Funzione sociale / occupazionale	*bassa*	contratti commerciali	accordi pluriennali, ATI
	alta	marchio artt. 12 e 12 bis L. n. 68/1999 art. 14 D.lgs. n. 276/2003	contratti di rete

Tabella 2
Tipologie di relazione per dispositivi applicati.

Così, se per i rapporti a bassa intensità produttiva ed occupazionale (primo cluster) è di certo sufficiente e prevalente il ricorso ad un contratto commerciale, un'assegnazione di commessa, quando la funzione e la filiera produttiva divengono più rilevanti (secondo cluster) le parti possono diversamente convenire o alla stipula di accordi pluriennali, o alla formalizzazione di ATI o RTI. La formalizzazione in un contratto di rete non è caso estraneo: la rete ha tuttavia in questo caso al centro dell'azione solo il rapporto produttivo e non coglie quindi opportunità e motivazioni sociali ed occupazionali.

Guardando a dispositivi giuridici come l'art.14 D.lgs. n. 276/2003, esso è di certo pensato come lo strumento che pone al centro della relazione l'occupazione della persona svantaggiata, impegnando l'impresa a sostenerne indirettamente l'impiego in cooperativa (posizionando quindi lo stesso come dispositivo applicabile nel terzo cluster, ossia in circostanze di elevate finalità occupazionali e basse finalità produttive). Nonostante questa definizione e finalità di fondo, si verifica nei casi studio che la motivazione sociale/occupazionale è nella maggior parte dei casi del tutto secondaria o comunque non interiorizzata dall'impresa e la relazione dal punto di vista pratico ha tutte le caratteristiche di una relazione commerciale. Il dispositivo dell'art. 14 sembra in tali casi esclusivamente la causa scaturente, ma non riesce a rafforzare la motivazione sociale dell'impresa. Situazione opposta si verifica invece in molti casi di fronte al ricorso a dispositivi produttivi e commerciali come la creazione di un marchio etico o sociale condiviso, magari specifico per una linea di prodotti: molto spesso esso trova la sua motivazione scaturente nella possibilità di rafforzare i risultati produttivi ed economici delle parti e nei confronti del mercato, ma può anche sottendere (o portare nel tempo a) la condivisione di motivazioni etiche e quindi pro-sociali.

Il contratto di rete è infine lo strumento che, per caratteristiche, può meglio rispondere alla formalizzazione di relazioni in cui sono alte sia le motivazioni economico-produttive che quelle occupazionali-sociali. Il contratto di rete può tuttavia assumere giuridicamente svariate forme e si presenta infatti come uno strumento flessibile (Cafaggi e Iamiceli, 2020). Per definizione con tale contratto "*più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa*" (art. 3, commi 4-ter e seguenti, del d.l. n. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33).

Sicuramente il contratto di rete si applica quindi in quei casi (e relativi cluster) in cui sono molto alte le finalità produttive. Esso non implica tuttavia per definizione che anche le motivazioni occupazionali e sociali siano alte. Come già presentato nell'introduzione, ad oggi esistono solo 11 contratti di rete registrati tra cooperative sociali di tipo B o plurimo ed imprese e di questi 8 menzionano espressamente l'inserimento lavorativo nell'oggetto del contratto[2]. Esistono quindi nella pratica contratti di rete più "semplici" che in sostanza formalizzano la relazione di filiera produttiva, orizzontale o verticale, ponendo la cooperativa sociale al centro della rete, ma non ponendo l'obiettivo occupazionale al centro delle strategie e scelte organizzative. Questa finalità continua ad essere propria in modo quasi esclusivo della cooperativa sociale e per tale ragione sembra possibile affermare che le scelte strategiche delle parti potranno portare ad un rafforzamento della competitività sul mercato e della capacità innovativa rispetto al prodotto (come previsto anche giuridicamente nello scopo del contratto di rete), ma a minori ricadute sociali, nel senso che ancora queste saranno un risultato indotto più che predeterminato e strategico della rete. Inoltre, il rischio di un'applicazione "parziale" del contratto di rete, ossia in cui l'obiettivo strategico è solo produttivo, è quello di non integrare realmente le motivazioni delle parti e poter veder insorgere costi e fallimenti nel processo decisionale e di governance nel momento in cui comunque una parte degli obiettivi resta diversa o addirittura contrapposta (obiettivo sociale verso economico)[3].

Il contratto di rete strutturato invece come strumento finalizzato sia alla condivisione delle conoscenze e delle produzioni che all'inserimento lavorativo porta ad includere nella funzione produttiva delle imprese l'obiettivo di massimizzazione della qualità dei processi di inserimento e occupazione accanto a quello produttivo e commerciale. In tal caso il contratto verrà realizzato nella sua funzione più completa, richiedendo una collaborazione tra le parti più estesa e una programmazione e gestione delle attività in cui lo scopo è di certo collettivo[4]. Da un punto di vista produttivo, attraverso la strutturazione di una relazione di lungo periodo[5], si rafforza contrattualmente anche la possibilità di reciproci impegni economici e investimenti delle parti. Da un punto di vista sociale ed occupazionale, il contratto potrà avvalersi di – e regolare al suo interno – istituti giuridici ulteriori quali nello specifico il distacco o la codatorialità, prevedendo quindi forme di assegnazione temporanea di lavoratori ordinari o svantaggiati dalla cooperativa sociale all'impresa o viceversa, nonché addirittura l'assunzione congiunta di parte dei lavoratori (Zilio Grando, Biasi, 2014). Gli scambi tra le organizzazioni retiste si intensificano in contenuto (beni patrimoniali e strumenti di lavoro, conoscenze tecnologiche e di processo, ecc.) e per modalità di formalizzazione, prevedendo ad esempio specifiche modalità di gestione del processo decisionale (del governo della rete), la nascita talvolta di una rete con propria personalità giuridica, nonché un programma di rete articolato su livelli sia produttivi che occupazionali.

Una suddetta articolazione del rapporto tra cooperativa/e sociale/i e impresa/e[6] presenta notevoli vantaggi per le cooperative sociali, poiché la funzione occupazionale è interna-

2 Per l'analisi dettagliata di tali contratti si veda il capitolo di Ferrari C. e Iamiceli P. in Euricse (2021).
3 Anche nei casi studio analizzati nel rapporto di ricerca si rilevano casi di fallimento di alcuni contratti di rete tra cooperative sociali ed imprese, verificati in circostanze di bassa motivazione pro-sociale di alcune delle parti coinvolte.
4 Accezione ancora una volta usata nella stessa definizione di contratto di rete, dove gli obiettivi si descrivono *contemporaneamente* come individuali e collettivi.
5 I contratti di rete hanno una durata media usuale di 10 anni, ma con possibilità di rinnovo.
6 Va infatti considerato che tali contratti sono tipicamente sottoscritti tra un numero elevato di organizzazioni o comunque tipicamente superiore a due.

lizzata nella rete e quindi condivisa negli obiettivi strategici delle parti tutte. A queste potenzialità del contratto di rete è quindi opportuno guardare nel dettaglio, anche in comparazione con gli altri modelli di relazione sin qui descritti.

Le potenzialità del contratto di rete

L'analisi del contratto di rete come strumento applicabile nella relazione tra cooperative sociali di inserimento lavorativo ed imprese porta ad evidenziare notevoli vantaggi per le cooperative sociali, ma anche decisi elementi di miglioramento del risultato economico e sociale complessivo, dell'impatto sociale, rispetto alla strutturazione di relazioni basate esclusivamente su scambi commerciali o produttivi o alla mera condivisione di finalità sociali.

Partendo da situazioni in cui le motivazioni sia produttive che sociali sono basse, è possibile affermare che la strutturazione di un contratto di rete trasforma in modo radicale il tipo di relazione instaurata. Per tale ragione, di certo serviranno ragioni forti per convincere la controparte delle opportunità che un contratto di rete può portare con sé e sarà necessario agire in modo significativo sulle motivazioni all'origine. Ciononostante, è chiaramente concepibile che tale trasformazione porti con sé una stabilizzazione del rapporto, trasferimenti di conoscenze e di risorse che non potrebbero passare in un mero rapporto commerciale, elementi quindi che permettono in primo luogo alla cooperativa sociale di migliorare le performance, la produttività, ma da qui anche la sua capacità di risposta alle reali esigenze della controparte. Sarà inoltre di certo più facile pensare ad una conversione del rapporto in contratto di rete quando l'assegnazione di commessa riguarda attività (produzioni o servizi) con un certo contenuto tecnico e professionale, che quindi spiega il valore aggiunto della realizzazione da parte della cooperativa nei confronti dell'impresa committente e che può delineare anche possibili strategie di formazione e inclusione al lavoro delle persone svantaggiate anche pro-occupazione nell'impresa. Dove invece il rapporto riguarda servizi o fasi produttive dal basso valore aggiunto, l'esternalizzazione da parte dell'impresa con forme come contratti e commesse resta di certo il dispositivo prevalente poiché meno costoso per le parti (in termini di impegni e rischi reciproci) rispetto ai limitati vantaggi che comunque il contratto di rete apporterebbe in termini di miglioramento della qualità e della produttività delle attività oggetto di scambio.

Quando sin dall'origine della relazione le motivazioni produttive sono alte e quelle sociali basse, è già stato osservato che il contratto di rete può rappresentare una reale alternativa per la formalizzazione del rapporto. Le parti ricorrono infatti in tal caso ad un istituto che permette di condividere sia i processi decisionali che i processi produttivi dalle fasi della pianificazione a quelle della realizzazione e spesso della commercializzazione. La co-progettazione tra soggetti privati fa confluire in ogni fase informazioni specifiche ed eterogenee che permettono tipicamente di migliorare gli elementi di analisi e di riuscire a rispondere in maniera più efficace alle richieste del mercato nonché di innovare. Va infatti tenuto presente che la rete ha proprio l'esplicito obiettivo di combinare e far condividere alle imprese retiste competenze e risorse, lasciando rispettive autonomie, ma portando ad una cooperazione "strategica" e quindi funzionale al miglioramento dei risultati di entrambe le parti. La stesura di un contratto di rete che abbia tuttavia "ad oggetto e funzione l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate" compie un passo ulteriore: pone negli obiettivi della cooperazione strategica non solo la filiera produttiva, ma anche la filiera occupazionale.

Benché l'applicazione dei dispositivi giuslavoristici della codatorialità o del più semplice distacco non siano obbligatori per redigere un contratto di rete con i descritti obiettivi occupazionali, quantomeno le parti dovrebbero iniziare a riflettere strategicamente anche sulla possibilità della rete di (i) stabilizzare i contratti dei lavoratori svantaggiati inseriti (ii) aumentare le ricadute occupazionali in termini quantitativi, agendo con innovazioni funzionali ad assumere più persone svantaggiate (iii) estendere le tipologie di persone svantaggiate cui offrire opportunità occupazionali, pensando ad esempio anche a soggetti con gradi di svantaggio e disabilità diversi per studiare possibili collocamenti diversi (iv) investire nella professionalizzazione dei lavoratori svantaggiati su abilità più spendibili sul mercato del lavoro aperto o nelle stesse imprese della rete (v) condividere quindi anche filiere di inserimento lavorativo interno alla rete, tale a collocare persone svantaggiate formate nelle imprese della rete. Tali esempi permettono chiaramente di identificare un valore aggiunto di reti che rafforzano l'obiettivo occupazionale accanto a quello produttivo anche senza "gravarsi" (se questa fosse la percezione delle parti) dei costi di istituti come appunto la codatorialità. Sarà comunque da considerarsi se – dato il livello di alto valore aggiunto e di innovatività delle produzioni in filiera – la codatorialità non possa essere quantomeno considerata per figure e professionisti a più alto livello, dove quindi un impegno condiviso e coordinato su più imprese della rete potrebbe portare a vantaggi economici e di risultato per l'intera produzione e rete.

Quando le motivazioni produttive sono basse e quelle sociali alte, la realizzazione di un contratto di rete può essere o un rafforzativo a dispositivi già adottati, come il marchio, cui quindi si assegnerà non solo una certificazione di qualità sociale, ma anche una certificazione di qualità produttiva e di processo; oppure il contratto di rete può essere il passaggio verso una contaminazione più completa anche delle riflessioni strategiche attorno al prodotto o al servizio. Muoversi verso il contratto di rete dovrebbe quindi stimolare innovazioni e cambiamenti, ma in modo speculare è anche possibile affermare che sarà quindi difficile pensare a convertire la relazione tra le parti in un contratto di rete se le stesse non intravvedono possibilità ed interessi per la realizzazione di nuovi servizi, di nuove modalità operative e produttive e se quindi resta bassa la possibilità di conferire al prodotto/all'oggetto dello scambio innovazione.

La conclusione non è, quindi, che, in modo assoluto, il contratto di rete debba essere perseguito e sostituito agli esistenti dispositivi, ma esso va studiato come alternativa con costi e vantaggi per le parti, ovvero ed ancor più come evoluzione delle relazioni tra le parti, soprattutto quando queste sono già sufficientemente complesse ed eterogeneamente motivate.

Inoltre, può essere osservato anche che, proprio per la sua estrema flessibilità, il contratto di rete potrà prevedere equi-

libri diversi al suo interno: diverso peso tra la finalità produttiva e quella occupazionale o sociale, diverso peso delle parti (cooperative e imprese) all'interno del sistema di governance e produttivo della rete. La cooperativa sociale non va considerata, in tal senso, soltanto come il soggetto "beneficiario" del contratto di rete, la parte debole delle alternative relazioni contrattuali e quindi che più delle altre si gioverà in modo più esplicito e diretto dei vantaggi del contratto di rete, con sviluppi in termini di apprendimento e crescita. È già stato descritto come le cooperative sociali e le altre le imprese sociali, siano sempre più esse stesse portatrici di innovazioni (sociali ma non solo), siano flessibili e investano su cambiamenti e crescita proprio perché guidate anche dalla volontà di avere ricadute sociali ed occupazionali per il proprio territorio. Esse godono di informazioni e conoscenze anche indirette apportate dai diversi (tipicamente più numerosi rispetto alle imprese profit) stakeholder con cui si relazionano e sono inserite in sistemi di reti anche informali che possono apportare ulteriori conoscenze e risorse.

Per questo, sarà nelle stesse strategie della cooperativa sociale anche l'intercettare la rispondenza del contratto di rete alle proprie aspettative e ai propri obiettivi di sviluppo: se la cooperativa sociale è detentrice di tecnologie produttive e queste sono funzionali alla valorizzazione degli inserimenti lavorativi, il contratto di rete potrà essere considerato come il modo per cercare partner stabili e condividere in modo paritario i processi, continuando a lavorare come elemento centrale sulla funzione produttiva; se la cooperativa sociale è più concentrata sulla funzione occupazionale e sociale, vedendo come funzionale a tale crescita anche lo sviluppo produttivo, potrà cercare nelle imprese e tra le imprese le detentrici di quelle tecnologie, di quei processi e di quei prodotti che la formula sociale potrebbe essere in grado di valorizzare ed innovare grazie ad un *brand* etico e ad una visibilità sociale di rete.

È alla luce di tali diverse opportunità, che l'analisi del contratto di rete nella sua fattispecie generale e nelle sue possibili diverse declinazioni divengono di stimolo per un concreto cambiamento nelle modalità con cui le cooperative sociali di inserimento lavorativo (ma non solo) si stanno sempre più aprendo alla relazione con i soggetti privati.

DOI: 10.7425/IS.2021.03.08

Bibliografia

Cafaggi F., Iamiceli P. (2020), "Il contratto di rete. Commento alla normativa", in Alpa G., Mariconda V. (a cura di), *Codice dei contratti commentato*, Wolters Kluwer, Milano.

Euricse (2021), *Reti tra imprese per l'inserimento lavorativo. Applicabilità e potenzialità del contratto di rete*, Euricse Research Reports, n. 21|2021. Autori: C. Borzaga, M. Borzaga, S. Depedri, C. Ferrari, E. Gubert, P. Iamiceli, M. Mazzetti, Euricse, Trento.

Istat (2020), *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2018*, Istat, Roma.

Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di) (2014), *Contratto di rete e diritto del lavoro*, CEDAM, Padova.

Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo

Giuseppe Guerini, *Confcooperative Bergamo*
Emmanuele Massagli, Maria Sole Ferrieri Caputi, Michele Dalla Sega, *ADAPT*

Abstract Il presente contributo si propone di presentare, in sintesi, i principali risultati della ricerca "*Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella Cooperazione Sociale del territorio di Bergamo*", realizzata nel periodo novembre 2020 – aprile 2021 e promossa da Confcooperative Bergamo e CSA COESI in collaborazione con ADAPT. Lo studio è stato finalizzato a comprendere l'impatto dell'invecchiamento della forza lavoro nei contesti organizzativi delle cooperative sociali del territorio bergamasco, con l'obiettivo di mettere a fuoco possibili strategie di *age-management* da realizzare in futuro e individuare strumenti utili alla gestione dell'età.

Keywords: age-magagement, invecchiamento, sostenibilità del lavoro

DOI: 10.7425/IS.2021.03.09

Il lavoro alla prova delle trasformazioni demografiche: posizione del problema

L'invecchiamento della popolazione italiana è un fenomeno ormai noto, che si colloca nel solco delle più ampie macro-tendenze rilevabili nel contesto europeo e, più in generale, in tutto il mondo occidentale. Tuttavia, proprio in Italia tale tendenza risulta ancor più evidente e preoccupante, se si considera la costante riduzione della percentuale di giovani e, per contro, l'aumento degli over 65 sul totale della popolazione. Questa situazione è frutto di indicatori sulle nascite particolarmente critici da oltre 10 anni[1], su cui non sono riusciti a incidere né le (deboli) politiche a sostegno della natalità, né l'attuale offerta di servizi rivolti all'infanzia, né tanto meno le ancora timide iniziative volte ad incentivare la conciliazione tra vita privata e professionale.

Queste dinamiche sono destinate ad accentuarsi anche in futuro: le proiezioni demografiche prevedono che nel 2028 oltre un quarto della popolazione italiana si collocherà nella fascia più anziana[2]. Non è quindi rinviabile la riflessione sugli impatti che questi cambiamenti demografici avranno sul mondo del lavoro, ridefinendo la composizione della stessa forza lavoro.

Si possono prospettare a questo riguardo alcuni profili di criticità, che riguardano in particolar modo il tema della sostenibilità del lavoro (Caruso et al., 2020), rispetto a tre dimensioni:

- la dimensione della persona, ovvero della sua capacità di rimanere un soggetto attivo in un mercato del lavoro in continuo cambiamento, anche in età avanzata, nonostante carriere lavorative più lunghe e incostanti, maggiormente soggette a transizioni occupazionali (Sacconi, Massagli, 2017);
- la dimensione delle imprese, che si troveranno a gestire un numero sempre più elevato di lavoratori anziani e a ripensare, conseguentemente, i propri modelli organizzativi nell'ottica di gestire le problematiche collegate all'età (quali ad esempio l'aggiornamento delle competenze o l'insorgenza di patologie croniche) (Tiraboschi, 2019);
- la dimensione del sistema economico-sociale e della filiera del welfare, chiamata ad adattare i suoi strumenti per fornire un efficace sostegno alle trasformazioni demografiche e del lavoro in atto, nel rispetto dei vincoli di bilancio[3].

In Italia, nonostante si sia verificata negli ultimi anni[4] una maggiore tendenza all'invecchiamento della forza lavoro, ancora non si è misurato un livello di partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori over 50 paragonabile a quello del contesto europeo[5]. Questi dati suonano come un campanello

1 Il tasso di natalità presente valori critici da oltre 10 anni (Istat, http://dati.istat.it/index.aspx?datasetcode=dcis_inddemog1#). Inoltre, nel 2020 sono stati soltanto 404.104 i nuovi nati quasi 16mila meno dei 420.084 del 2019 (https://www.istat.it/it/files//2021/03/REPORT-IMPATTO-COVIDDEMOGRAFIA_2020.pdf). La variazione negativa appare ancor più accentuata se confrontata rispetto ai 576.659 del 2008 (si veda, https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf). A questo si aggiunge il dato sul numero medio di figli per donna (1,18 il più basso di sempre) (ISTAT, Natalità e fecondità popolazione residente, Anno 2019, 2020, https://www.istat.it/it/files/2020/12/REPORT-NATALITA-2019.pdf). Per contro si sposta sempre più avanti l'età in cui si diventa genitori: nel 2019 è stata rilevata un'età media del padre alla nascita del figlio di 35,6 anni mentre per le madri l'età media al parto è stata di 32 anni (ISTAT, Giovani Stat, http://dati-giovani.istat.it/Index.aspx?QueryId=10979).

2 Da qui anche la particolare attenzione riservata più in generale alla promozione del c.d. invecchiamento attivo anche per il tramite dell'inclusione nel mondo del lavoro (Manfredi, Vickers, 2016).

3 In particolare, la recente pandemia ha ulteriormente posto l'attenzione su l'esigenza di una riflessione in tal senso (Guerini, 2021).

4 Si consideri qui la variazione degli indicatori presi a riferimento nel periodo 2008-2018: in Italia nell'arco del decennio 2008-2018, per i lavoratori appartenenti alle fasce più anziane di popolazione, si è potuto registrare un incremento del tasso di occupazione (+ 17,3% per la fascia 55-59 anni e + 21,1% per quella 60-64 anni) e del tasso partecipazione al mercato del lavoro (+ 20,1% per la fascia 55-59 anni e + 22,6% per quella 60-64 anni). Fonte OECD.Stat.

5 Il confronto con i dati europei mostra che in Italia la quota di lavoratori anziani occupata è mi-

d'allarme, considerate le pressioni crescenti che vanno riversandosi sui contesti lavorativi italiani (Iodice, 2020).

Da qui l'attenzione all'ambito dell'*age-management*, ovvero a quelle misure che combattono le barriere e promuovono le diversità legate all'età all'interno dei contesti di lavoro[6]. Più nello specifico, tra le pratiche di *age-management* possiamo individuare sia misure prevalentemente riconducibili all'ambito della capacità e dell'abilità al lavoro, sia misure che vanno a incidere sulle condizioni dell'ambiente di lavoro (Walker, 2005).

Obiettivi e metodologia della ricerca

Nel quadro di trasformazione appena delineato, si è tentato di analizzare il caso studio della cooperazione sociale bergamasca mettendone in luce i punti di forza e le eventuali criticità. A tal proposito, dopo una fase di ricerca desk – tramite l'utilizzo di banche dati, tra cui quella territoriale di CSA Coesi – è stata rilevata la percezione degli operatori e i loro suggerimenti circa gli strumenti da rafforzare in futuro. Questa ricostruzione è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario rivolto a tutte le cooperative aderenti a Confcooperative Bergamo e servite da CSA Coesi[7].

L'analisi è stata successivamente verificata e rafforzata dalla conduzione di alcune interviste qualitative a responsabili e/o referenti[8] che si occupano nelle cooperative della gestione delle risorse umane. Con loro sono state approfondite più nello specifico le problematiche legate al fattore dell'età, cercando di identificare le iniziative già realizzate, anche grazie all'analisi di diversi contratti aziendali, e le riflessioni già avviate in alcuni contesti.

Si è dunque tentato di ricomporre i diversi frammenti delle numerose esperienze che si stanno spontaneamente diffondendo all'interno delle cooperative per migliorare il benessere dei lavoratori, la sostenibilità del lavoro lungo il corso della vita e i processi di ricambio generazionale. L'obiettivo ultimo della ricerca è stato quello di provare a offrire ulteriori e giustificati spunti per il rafforzamento delle pratiche di *age-management* del settore.

La forza lavoro nella cooperazione sociale bergamasca: lo scenario

Il vento gelido dell'inverno demografico che soffia da tempo sul nostro Paese ha aperto una riflessione anche nel settore della cooperazione sociale (Borzaga, Musella, 2020) di Bergamo circa la sostenibilità di alcuni lavori e mansioni per lavoratori in età avanzata.

La composizione della forza lavoro sul territorio[9] conferma quelle che sono le (note) peculiarità del settore ovvero: una spiccata presenza della componente femminile[10] e un ampio ricorso al lavoro a tempo parziale (80%). I lavoratori si collocano per la maggior parte nella categoria impiegati[11] (65%) e in misura minore in quella degli operai[12] (34%). Guardando alla distribuzione per fasce d'età (Figura 1), soltanto il 16% della forza lavoro è rappresentato da under 30. Per il resto la forza lavoro si distribuisce abbastanza equamente nelle fasce d'età 30-39 anni (26%), 40-49 anni (26%), 50-59 anni (25%) mentre gli over 60 sono il 6%.

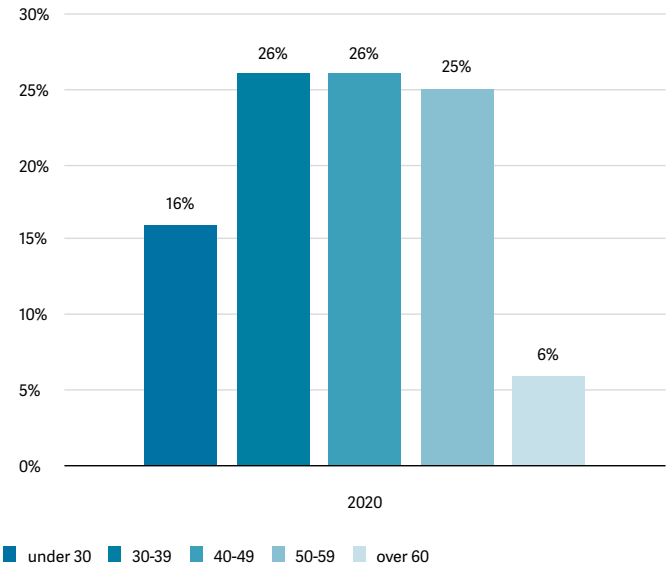

Figura 1
Distribuzione della forza lavoro per età. Fonte: nostra elaborazione, Dati CSA-COESI Confcooperative – dicembre 2020.

Complessivamente, dunque, i lavoratori con un'età superiore ai 50 anni rappresentano il 31% della forza lavoro del campione analizzato. Se ragioniamo su questi dati in prospettiva, avendo come riferimento un orizzonte di medio periodo, è possibile osservare come, in meno di dieci anni, almeno la metà degli attuali lavoratori si troverà a transitare nella fascia d'età "over 50 anni", ed un quarto degli stessi avrà più di 60 anni. La quota di over 50 nelle cooperative sociali di Bergamo appare ancor più rilevante nel confronto con i dati riportati da altre ricerche. Così, Istat (2019) guardando ai

nore di quella europea per tutte le fasce d'età, ad eccezione che per gli over 65. Si veda OECD.Stat.

6 Eurofound (1999) individua riconduce le pratiche di age-management alle seguenti otto dimensioni: reclutamento di lavoro; apprendimento, formazione e apprendimento permanente; sviluppo della carriera; pratiche di orario di lavoro flessibile; tutela e promozione della salute e progettazione del luogo di lavoro; ridistribuzione; uscita dal lavoro e passaggio alla pensione; approcci globali.

7 Delle 109 cooperative sociali a cui è stato inviato il questionario, alla survey hanno risposto 31 cooperative. Si tratta per il 25,8% di cooperative sociali di servizio, per il 41,9% di cooperative sociali di inserimento lavorativo, mentre il 32,3% dei casi è rappresentato da cooperative che svolgono sia attività di servizio socio-sanitario assistenziale sia di inserimento lavorativo (iscritte quindi alle sezioni A e B dell'Albo delle Cooperative Sociali). Il campione dei rispondenti è composto per il 45% da organizzazioni piccole di dimensioni (1-49 dipendenti) e per il 55% da organizzazioni di medie dimensioni (50-249 dipendenti).

8 Nello specifico si è trattato di 6 interviste semi-strutturate a realtà diverse sia per dimensioni che per i servizi offerti.

9 I dati qui citati prendono a riferimento le 109 cooperative sociali clienti del Centro Servizi Aziendali Coesi (http://www.coesi.coop) e rappresentano il campione d'analisi entro cui è stata condotta la ricerca. Complessivamente le cooperative oggetto del campione occupano 5.802 persone.

10 Ripartizione occupati per genere: Donne 72% - Uomini 28%.

11 Nella categoria "impiegati" sono inserite le figure amministrative, gli educatori professionali, gli assistenti domiciliari, gli assistenti familiari e altre figure specialistiche dedite al lavoro di cura.

12 Nella categoria "operai", in riferimento alla atti-

lavoratori dipendenti delle cooperative – senza specifico riferimento alle cooperative sociali – evidenziava una percentuale del 28,4 di lavoratori over 50. Tra le altre, ISFOL (2015) rilevava una incidenza degli addetti over 50 pari al 24,3% e INAPP (2017), in riferimento alle PMI, rilevava una quota di lavoratori over 50 ben più contenuta in particolare per il settore dei servizi.

Tuttavia, analizzando l'età media della forza lavoro si riscontra un dato (43,6 anni) che, pur non risultando di per sé critico rispetto al contesto nazionale, è scarsamente capace di restituire una chiave di lettura qualitativa circa la complessità dei contorni che il fenomeno dell'invecchiamento sta avendo nelle cooperative sociali locali. Infatti, se guardiamo all'interno delle singole cooperative, troviamo una situazione molto eterogenea: alcune organizzazioni hanno un'età media piuttosto bassa, prossima ai 30 anni; diverse altre hanno un'età media nettamente al di sopra dei 50 anni (Figura 2).

La problematica dell'invecchiamento della forza lavoro, al di là dei possibili ulteriori sviluppi futuri, è una tematica che già oggi risulta particolarmente rilevante in alcuni contesti[13], anche oltre quanto effettivamente percepito dai cooperatori.

Un'età media più elevata è riscontrabile prevalentemente nelle cooperative fondate in epoca meno recente, in cui vi è stata una sostanziale continuità nell'arco del tempo del gruppo di soci fondatori, senza che siano state adottate diffuse strategie di *age-management*. Quel che osserviamo oggi in taluni contesti può dunque rappresentare la fotografia di uno scenario che si potrebbe riflettere in futuro su altre organizzazioni oggi più giovani.

Operando un'analisi per qualifiche della forza lavoro, è riscontrabile un'età media più alta per la categoria degli operai (45,9 anni) rispetto agli impiegati (43,4 anni). Logicamente inferiore è l'età media degli apprendisti (24,6 anni), che tuttavia rappresentano una quota residuale. Questo appare un elemento di criticità considerando anche la limitata capacità di *retention* dei giovani, che potrebbe essere favorita proprio con un maggior ricorso all'apprendistato (Massagli, 2020).

Le nuove assunzioni effettuate nel 2020 hanno riguardato per il 37% lavoratori under 30, per il 43% lavoratori con un'età tra i 30 e i 49 anni e per il 20% lavoratori over 50. La capacità delle nuove assunzioni under 30 di contribuire a bilanciare la quota di lavoratori giovani/anziani è però limitata dal fatto che solo una parte di queste nuove assunzioni avviene tramite contratti di lavoro a tempo indeterminato e questo non permette un ricambio costante dell'organico della cooperativa[14]. Guardando alle nuove assunzioni effettuate con contratto a tempo indeterminato per classi d'età, rileva sottolineare come solo il 17% dei neo-assunti under 30 benefici di questa forma contrattuale. Per contro, si è fatto ricorso a contratti a tempo indeterminato nel 24% dei casi di nuove assunzioni di lavoratori della fascia 30-49 anni e nel 22% delle nuove assunzioni di over 50. Questi elementi contribuiscono a generare un turnover maggiore proprio per le classi d'età più giovani su cui invece dovrebbero concentrarsi i maggiori sforzi di *retention* per favorire un ringiovanimento degli organici.

L'impatto dell'invecchiamento nelle cooperative sociali bergamasche: la percezione degli operatori

La tendenza all'invecchiamento nei contesti di lavoro cooperativi viene percepita come un fenomeno diffuso[15]. In particolare, sono le cooperative di inserimento lavorativo a rilevare maggiormente un innalzamento dell'età media al proprio interno, sottolineando sul punto evidenti difficoltà nell'operare verso il ringiovanimento degli organici[16]. Tuttavia, nonostante la complessità dello scenario descritto, la maggior parte delle cooperative non percepisce l'invecchiamento della forza lavoro come un problema su cui intervenire nell'immediato.

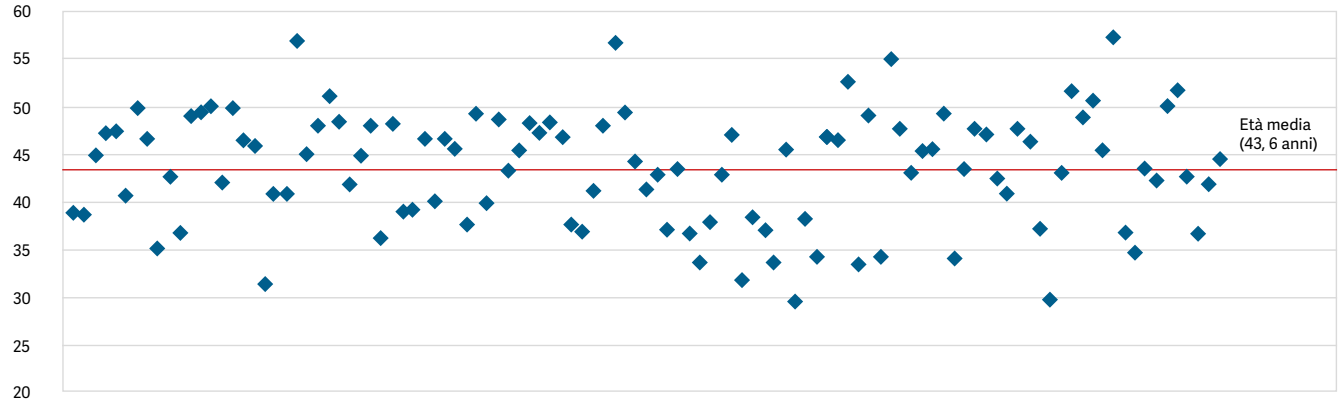

Figura 2
Distribuzione delle cooperative per età media della forza lavoro. Fonte: nostra elaborazione, Dati CSA-COESI Confcooperative – dicembre 2020.

vità delle cooperative sociali qui analizzate, possono essere inserite le mansioni, ad esempio, di operaio addetto all'assemblaggio, alla manutenzione del verde e alle pulizie.

13 Delle 109 cooperative prese in considerazione 9 sono quelle con un'età media superiore ai 50 anni (8,3%).

14 Delle assunzioni di under 30 (374) fatte nell'ultimo anno preso a riferimento (2020) sono state 115 (ovvero il 30,7%) quelle fatte mediante contratti di lavoro a tempo indeterminato.

15 La maggior parte delle cooperative (68%) dichiara di aver riscontrato un aumento dell'età media negli ultimi anni.

16 Anche per le difficoltà nel reperire soggetti

Quando però gli stessi cooperatori sono chiamati a guardare oltre alla dimensione del proprio singolo contesto, per pensare più complessivamente allo scenario della cooperazione sociale territoriale, il tema acquista maggiore rilevanza. Allo stesso tempo, ancor più sentita a livello di sistema rispetto a quanto espresso in relazione ai singoli contesti, è anche l'esigenza di realizzare da subito degli interventi a livello territoriale.

Questi elementi da un lato possono nascondere una percezione superficiale del problema, per la quale si preferisce spostare l'attenzione verso l'esterno; dall'altro, però, si può dedurre una apprezzabile abitudine delle cooperative a ragionare oltre il perimetro della propria realtà, identificando come elemento di rischio un problema che ancora non ha impattato nella propria organizzazione.

Più nello specifico, al centro delle preoccupazioni delle cooperative intervistate vi è l'impatto che la tendenza all'invecchiamento della forza lavoro può avere sull'abilità dei lavoratori di svolgere alcune mansioni, mentre è ritenuto scarsamente rilevante l'impatto su altre dimensioni del rapporto di lavoro (quali la motivazione, la performance del lavoratore, la competitività dell'impresa e il clima aziendale). Tra le categorie (Figura 3) in cui è stato indicato un impatto più spiccato del fenomeno dell'invecchiamento troviamo in primis il "personale dedito al lavoro di cura della persona", seguito dal "personale impiegato in attività di pulizia", dal "personale dedito ai servizi educativi", dal "personale impiegato in servizi di giardinaggio e dal personale impiegato in attività di gestione di gestione ecologica (servizi di igiene urbana)", mentre scarsamente rilevante sarebbe l'impatto sulle mansioni impiegatizie.

Nel caso di problemi legati alle capacità del lavoratore di svolgere la propria mansione, la maggior parte delle cooperative (64%) è riuscita ad attuare accomodamenti (es. orario, carichi di lavoro, strumentazione) che hanno permesso alla persona di continuare a ricoprire la propria funzione. In un numero di casi più limitato (16,1%) è stato necessario operare un ricollocamento in altra posizione, operazione che si è dimostrata difficoltosa. Da qui deriva una delle preoccupazioni ricorrente nelle interviste: al crescere della quota di lavoratori anziani sarà possibile continuare a offrire una risposta efficace usando unicamente le leve dell'accomodamento e del ricollocamento?

Oltre alla tipologia di mansioni, il tema delle patologie croniche è particolarmente rilevante specie per quei contesti cooperativi che si adoperano per l'inserimento di lavoratori svantaggiati[17]. Tra questi, infatti, vi sono persone che hanno avuto problemi di dipendenze che condizionano inevitabilmente, anche a distanza di anni, lo stato di salute, già complicato dall'innalzamento di età. È poi noto come, in generale, a situazioni di disagio sociale si associno frequentemente anche condizioni più critiche di salute.

Rispetto al tema delle limitazioni fisiche, tutte le cooperative intervistate hanno segnalato la presenza di lavoratori con deficit collegati alla movimentazione dei carichi, che si presentano con particolare intensità nei lavoratori dei servizi assistenziali, considerata lo scarso utilizzo in passato di strumentazioni che potessero alleggerire i carichi movimentati. A ciò si aggiunge che alcuni servizi assistenziali si caratterizzano per una certa continuità del servizio negli anni, per cui ad invecchiare non è solo il lavoratore, ma anche l'utente, che per questo diventa più difficile e faticoso da assistere. Risulta pertanto imprescindibile riuscire a mantenere un dialogo aperto e costante con i medici di lavoro, alla ricerca di un rapporto di collaborazione per accrescere la conoscenza delle problematiche legate all'abilità dei lavoratori del settore e della profonda correlazione che c'è tra aspetto fisico e psicologico per alcuni di loro.

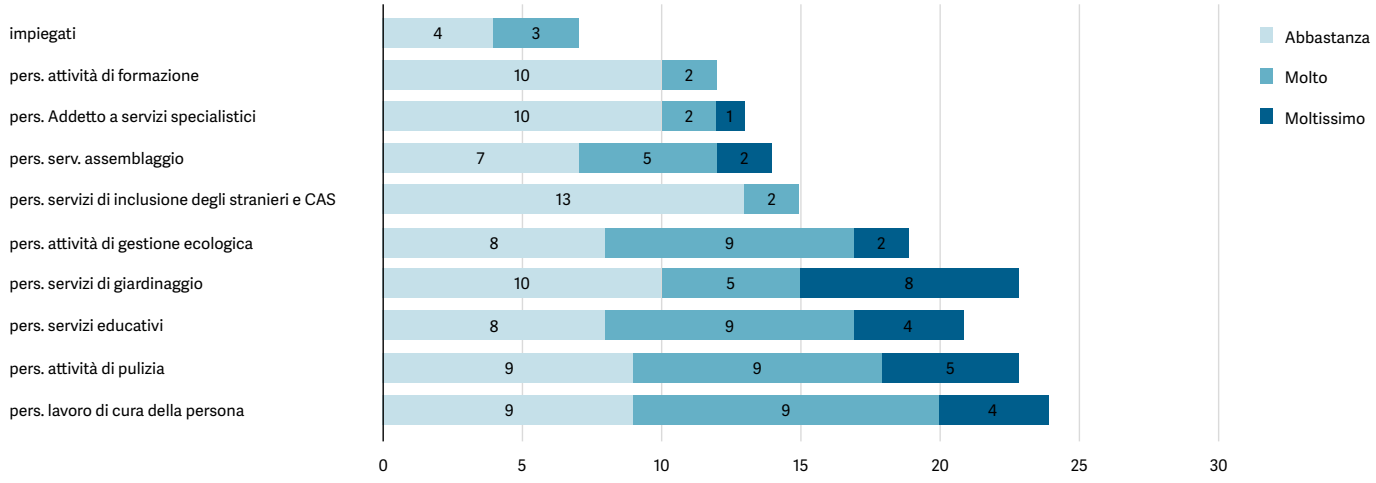

Figura 3
Quanto la tendenza all'invecchiamento della forza lavoro incide, o potrà incidere, negativamente sulla sostenibilità e sulla capacità dei lavoratori di svolgere alcune mansioni? Fonte: nostra elaborazione sui risultati del questionario realizzato per la ricerca.

svantaggiati giovani da avviare al lavoro.

17 Tra i lavoratori svantaggiati vi sono : «invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, le persone in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni» l. n. 381/1991. Si veda: https://www.superabile.it/cs/superabile/lavoro/collocamento/strumenti-per-inserimento-lavorativo/20181022e-lavoratori-svantaggiati-cooperative-sociali-.html

Sul punto, una buona pratica rintracciabile in una delle cooperative intervistate per contenere i problemi arto-articolari collegati alla movimentazione di carichi è stata quella di condividere con gli operatori la costruzione dei DVR[18], coinvolgendoli nell'indicare quale fosse a loro avviso il rischio maggiore legato alla specifica attività lavorativa[19].

In alcune cooperative vi è particolare attenzione ai carichi di lavoro per i lavoratori over 60 e/o prossimi alla pensione, per cui il ricollocamento in un'altra mansione o l'alleggerimento rispetto ad alcuni compiti risultano essere pratiche consolidate. Anche su questo, in generale si riscontra una buona predisposizione all'ascolto di quelle che sono le esigenze dei lavoratori con incontri annuali e/o periodici.

Sotto il profilo psicologico, invece, l'opinione generale delle cooperative è che i servizi di cura e in generale quelli che pongono al centro la relazione con l'utente sono quelli che, nel lungo periodo, determinano per i lavoratori una componente maggiore di stress. Si riscontra una particolare attenzione nell'attuare pratiche di ascolto o accorgimenti organizzativi che possano prevenire il burnout, ad esempio, operando una rimodulazione dei turni e avviando, in alcuni contesti, una riflessione sulla sostenibilità e sull'organizzazione di alcuni servizi[20].

La direzione intrapresa dalle cooperative sociali bergamasche

Nel corso di questi anni, all'interno della cooperazione sociale si sono avviate diverse buone pratiche di particolare interesse proprio per la loro valenza quali strumenti di *age-management*. Invero, molte di queste misure non vengono realizzate con l'obiettivo esplicito di incidere sui problemi legati all'invecchiamento della forza lavoro o sul miglioramento della sostenibilità del lavoro lungo il corso della vita lavorativa, bensì come soluzioni manageriali. Tuttavia, queste possono comunque risultare, direttamente o indirettamente, efficaci anche nell'ottica della gestione dell'invecchiamento. Da segnalare in questa sede la diffusione di iniziative di mobilità interna con cui si offre al lavoratore la possibilità di fare esperienza in altri servizi, operando così una rigenerazione dei lavoratori e degli organici, pur senza agire sul versante del turnover esterno.

Sul punto, alcune cooperative hanno immaginato di strutturare un sistema di *job rotation* con una mobilità temporanea di carattere formativo tra servizi analoghi, effettuando uno scambio tra operatori e dando loro degli obiettivi di monitoraggio e di verifica di alcune pratiche, strumentazioni, routine e attività per mappare quel che accade negli altri servizi. In questo processo, il lavoratore acquisisce consapevolezza dei differenti approcci relazionali e lavorativi per portarli successivamente all'interno della propria equipe di riferimento.

Altro tipo di esperienza è quella che ha portato alla ridefinizione dei profili di alcuni lavoratori permettendo loro di lavorare su più servizi – c.d. "operatori cavaliere", proprio perché posizionati "a cavallo" su più servizi – e andando incontro ai loro desideri professionali di alternanza tra compiti più operativi e compiti più gestionali.

Complementare alle azioni di mobilità interna è il tema delle qualifiche e della formazione necessaria per operare in certe mansioni. Per quanto le attività di formazione siano abbastanza diffuse nei contesti cooperativi, non risultano specificatamente orientate al tema dell'età e, anche quando lo sono, restano limitate temporalmente alla fase d'ingresso dei lavoratori. Altrettanto limitata è l'attenzione verso la formazione a sostegno del rafforzamento delle competenze digitali dei lavoratori, specie in riferimento a quelli più anziani.

A queste iniziative, si è sovente aggiunto uno sforzo nell'orientare la formazione obbligatoria per i rischi specifici verso una sperimentazione che mettesse al centro percorsi sul benessere lavorativo. In questo caso, le attività hanno previsto una parte pratica di tecniche di gestione dello stress e un'altra più teorica di confronto rispetto al tema, tanto dal punto di vista organizzativo quanto dal punto di vista personale fisico/psicologico.

Si rileva dunque una cosciente sensibilità verso la più ampia sfera del benessere personale e lavorativo, confermata anche dalla crescente attenzione verso le misure di welfare aziendale, che conferma la presenza di un approccio culturale e organizzativo rivolto al well-being.

Per quanto riguarda l'offerta di beni e servizi offerti ai lavoratori, però, non si rintraccia nessuna specifica previsione rivolta specificatamente a sostenere la forza lavoro più anziana: le misure di welfare[21] sono uno strumento orientato al miglioramento della sostenibilità del lavoro lungo il corso di tutta la vita lavorativa e non solo nella parte finale.

La prospettiva, entro cui si stanno muovendo le cooperative, è dunque quella di agire in modo continuo e preventivo per migliorare la qualità del contesto e del rapporto di lavoro su un orizzonte di medio lungo-periodo. A questo si aggiunge un'attenzione verso la conciliazione tra vita privata e vita professionale[22], per il tramite di forme di flessi-

18 Documento che racchiude rischi e misure di prevenzione per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81/2008.

19 Questo confronto ha anche portato alla definizione di alcuni dispositivi nuovi (es. scala fasciatoio per gli asili nido) volti a prevenir e limitare le situazioni di rischio.

20 Un esempio è rappresentato dal lavoro su turni degli educatori che, nel corso della carriera, può diventare più difficile da conciliare ad esempio con le esigenze familiari specie qualora questi turni di concentrino nel fine settimana.

21 Tra i servizi di welfare: scontistica sui servizi offerti dalla cooperativa, quali quelli rivolti ai figli (centri estivi, baby-sitter), alla cura degli anziani, corsi e attività olistiche (es. corso di yoga, pilates, meditazione); sostegno all'acquisto di libri scolastici e spese di istruzione; adesione alle alleanze locali delle reti di con misure a sostegno della genitorialità; convenzioni per gli acquisti tra cui generi alimentari, prestazioni/dispositivi sanitari (es. ozonizzatore); iniziative di gruppi acquisto solidali; convenzioni con centri specializzati per assistenza fiscale (es. CAF); aiuto nel disbrigo pratiche (specie per i lavoratori svantaggiati); convertibilità ERT in welfare; promozione dell'assistenza sanitaria integrativa; sedute di fisioterapia; supporto di indirizzo e di gestione per le pratiche di accesso alle prestazioni dei servizi territoriali (simile al ruolo dell'assistente sociale) per i lavoratori con particolari patologie e condizioni di salute critiche; conservazione del posto in caso di gravi malattie che eccedono le previsioni sul comporto.

22 Nel caso, interessante, di una delle cooperative intervistate la materia del part-time è stata al centro di uno studio approfondito a cui è seguita

bilità[23] e dell'articolazione degli orari lavorativi attenti alle esigenze personali e familiari dei lavoratori[24], da sempre uno dei tratti distintivi della cooperazione sociale (Pavolini, 2016).

Coerentemente con quanto appena descritto, si veda come tra gli strumenti che secondo le cooperative devono essere rafforzati in futuro per favorire la gestione dei lavoratori più anziani sono state stati indicate, *in primis*, proprio le misure di welfare aziendale[25] per favorire la conciliazione.

In tal senso, grande attenzione viene rivolta anche agli ambiti della formazione professionale, dell'articolazione dell'orario di lavoro e, ancora a misure di welfare aziendale per la tutela della salute, mentre altri ambiti, quali ergonomia e fondi bilaterali, appaiono per lo più sottovalutati nell'apporto che possono dare rispetto alla gestione dei lavoratori più anziani. La scarsa attenzione per il miglioramento dell'ergonomia e per un investimento in tecnologie che potrebbero alleggerire i carichi di lavoro si spiega in parte con il fatto che, come emerso dalle interviste, diverse cooperative ritengono di fare già il massimo in tal senso, anche se molte si auspicano di poter trovare nuove soluzioni o di favorire l'accessibilità di alcune già esistenti (quali le tecnologie assistive).

Per quanto riguarda infine il ricorso a fondi bilaterali, si segnala una scarsa consapevolezza dell'utilizzo che ne viene fatto in altri settori proprio nell'ottica di favorire i ricambi generazionali[26].

Pratiche di ricambio generazionale

Uno degli ambiti di riflessione di maggior interesse nella prospettiva dell'*age-management* è quello delle pratiche di ricambio generazionale. Tuttavia, misure di questo tipo non sono ancora particolarmente diffuse all'interno delle cooperative intervistate, forse perché molte di loro non si sono ancora trovate a dover affrontare il problema. L'ambito in questione è assai delicato anche da un punto di vista culturale, per cui non è sempre facile tradurre in azione alcune consapevolezze acquisite sull'importanza di operare interventi in tal senso.

> *«Spesso a fronte di una consapevolezza a livello mentale che è necessario un ricambio generazionale, nella prassi per una persona che ha avuto per tanti anni una certa funzione iniziare a pensare ad una possibile sostituzione coincide con il pensare che è finita una parte importante della sua vita. Capita di far fatica a tradurre ciò che si pensa in azione e capita di far fatica a "mollare" incarichi. È su questa fatica che noi stiamo cercando il più possibile di lavorare».*

Quali strumenti ritiene che si debbano rafforzare in futuro per favorire la gestione dei lavoratori più anziani nelle cooperative?

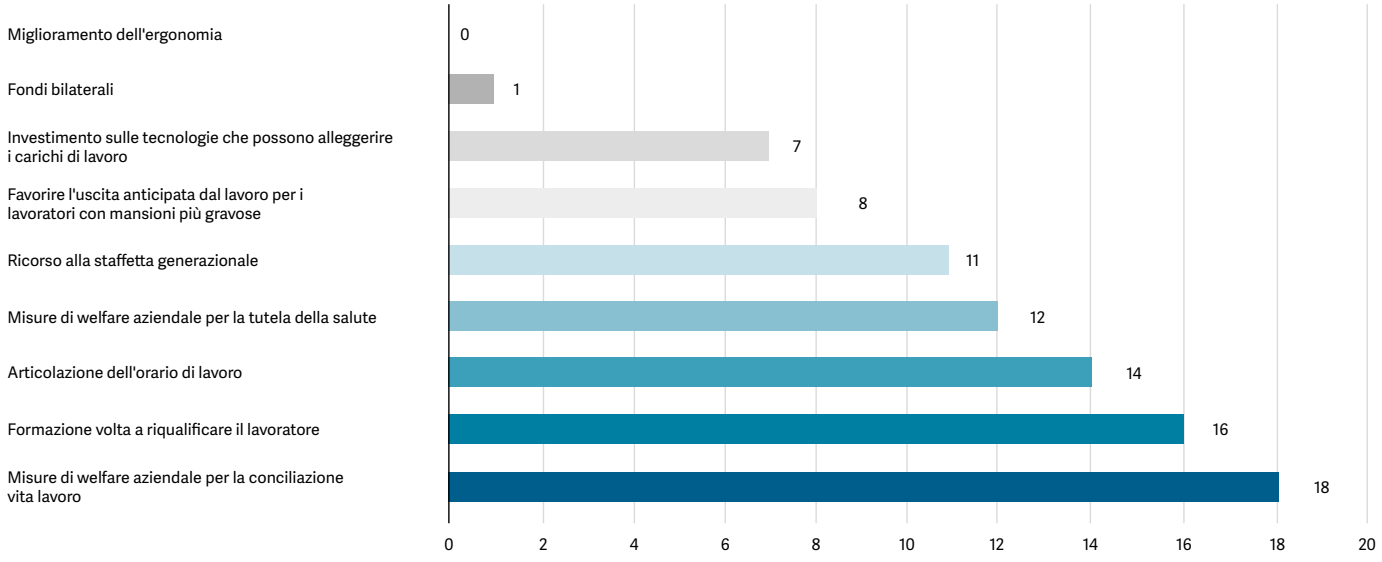

Figura 4
Gli strumenti da rafforzare in futuro per favorire l'*age-management*. Fonte: nostra elaborazione sui risultati del questionario realizzato per la ricerca.

una rimodulazione che potesse incontrare tanto le esigenze di miglioramento dell'organizzazione del servizio e di distribuzione dei carichi lavorativi tra gli operatori della mattina e quelli del pomeriggio, quanto quelle di conciliazione tra vita privata e vita professionale.

23 Quali forme di flessibilità in entrata/uscita. Inoltre, già prima della recente pandemia, alcune cooperative avevano previsto all'interno dei loro accordi collettivi la possibilità di accesso alla modalità di lavoro agile per i dirigenti e i coordinatori.

24 Diffusa nei contratti aziendali analizzati è la previsione di una banca ore individuale e la presenza di sistemi di cessione ferie/permessi solidali di cui beneficiano i lavoratori con particolari esigenze di salute o familiari. Inoltre, all'ambito della genitorialità è riservata particolare attenzione attraverso previsioni rafforzate sui congedi. Nello specifico alcune cooperative prevedevano giorni aggiuntivi di congedo di paternità, ben prima dell'estensione prevista dalla Direttiva UE 2019/1158, e possibilità più ampie di fruizione del congedo parentale (ad esempio non limitandola ai primi 12 anni di vita del bambino – come previsto per legge – ma al compimento della sua maggiore età con l'aggiunta di un ulteriore mese indennizzato al 30%).

25 Per una definizione e un approfondimento si veda la ricostruzione di E. Massagli, S. Spattini (2017).

26 È il caso dei settori del credito (per il tramite del Fondo di solidarietà) e del chimico (per il tramite del Fondo TRIS) come riportato in M.S. Ferrieri Caputi (2020).

Risulta quindi importante inquadrare le pratiche di ricambio generazionale non solo entro il quadro di un passaggio di consegne obbligato – a staffetta – ma piuttosto all'interno di una più ampia cornice progettuale che metta al centro la questione della solidarietà tra generazioni, dell'invecchiamento attivo e delle pratiche di trasferimento e acquisizione delle competenze (Ferrieri Caputi, Roiatti, 2020).

In un caso, tra quelli delle cooperative intervistate, è stata avviata recentemente la costruzione di un processo di accompagnamento al ricambio generazionale. Nella fattispecie in oggetto, avendo come prospettiva quella di operare un passaggio generazionale di consegne ai vertici direzionali[27], si è avviato un percorso di studio, progettazione e implementazione di alcune attività affinché questo ricambio potesse risultare condiviso e non conflittuale. Questo progetto di accompagnamento è stato strutturato su due livelli, prevedendo una prima fase di formazione per i futuri membri dell'equipe di direzione[28], a cui seguirà una fase di *mentoring* che si realizzerà con l'affiancamento *on the job*. È questo un esempio di processo che mira a creare uno scambio virtuoso tra generazioni con l'ottica di operare una trasformazione organizzativa ai vertici della cooperativa, favorendo la trasmissione delle competenze tecniche e l'acquisizione di nuove *soft skills* legate al nuovo sistema d'equipe. Un processo nel quale "vincono" tutte le persone coinvolte e che quindi, da ultimo, rafforza la cooperativa.

Se invero l'affiancamento *on the job* è una pratica di formazione dei nuovi operatori molto diffusa nelle cooperative, risultano però ancora poco diffuse azioni di *mentoring* continuo e strutturato rivolto alla costruzione di un c.d. ponte generazionale[29] che metta al centro lo scambio di competenze tra generazioni attraverso un ripensamento degli strumenti formativi[30] che possano anche rappresentare uno strumento di promozione e diffusione dell'innovazione[31].

Un'attenzione più diffusa all'interno delle cooperative è invece riservata all'accompagnamento dei lavoratori prossimi alla pensione. Per quanto non siano presenti incentivi all'uscita dal lavoro – nei termini, ad esempio, del pagamento da parte delle imprese della contribuzione volontaria per i periodi non lavorati – la maggior parte delle cooperative sostiene i lavoratori prossimi alla pensione nell'operare una valutazione degli strumenti utili per poter arrivare al conseguimento delle prestazioni pensionistiche[32]. Sul versante dei nuovi ingressi, maggiori difficoltà nell'operare strategie di ringiovanimento degli organici si rintracciano nelle cooperative che hanno nell'inserimento dei lavoratori disabili o con altri svantaggi l'attività prevalente. A tal proposito, uno strumento utile per il reperimento di nuovi profili da assumere, a cui frequentemente le cooperative fanno ricorso, è quello della rete Mestieri Lombardia[33], agenzia per il lavoro, costituita dai consorzi di cooperative sociali lombardi, che opera a livello regionale per l'erogazione servizi di orientamento, selezione, accompagnamento professionale e tutoraggio di persone con problematiche di marginalità sociale e difficoltà ad inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro. Alcune cooperative intervistate segnalano l'esigenza di rafforzare la collaborazione con il Consorzio Mestieri Lombardia, quanto di alimentare la condivisione di iniziative di rete per il tramite di organizzazioni già attive quali i consorzi.

Conclusioni: esigenza di ricomporre i frammenti per progettare un sistema

Dall'analisi del caso di studio emerge come nel sistema della cooperazione sociale non sia stata ancora sviluppata una riflessione necessaria e diffusa sull'esigenza di progettare interventi rivolti a una migliore gestione dell'invecchiamento dei cooperatori.

Questo non significa che vi sia immobilismo attorno a questo nodo: sono diverse le pratiche censite già in grado di incidere positivamente sulla sostenibilità del lavoro. Tuttavia, l'efficacia di questi strumenti è da ritenersi direttamente proporzionale alla capacità di sviluppare queste azioni non come singoli interventi, ma come tessere di un mosaico concettuale, di un vero e proprio sistema di gestione dei lavoratori lungo il corso dell'età e negli scenari di trasformazione che stanno attraversando il mondo del lavoro (Seghezzi, 2017) che non può che essere condiviso settorialmente.

È la stessa complessità dell'*age-management* che esige questo sforzo di sistematizzazione: sono eterogenee, infatti, le azioni che si possono attivare: reclutamento; trasferimento di conoscenze, formazione e apprendimento permanente; sviluppo della carriera; pratiche di lavoro flessibile; promozione della salute sul posto di lavoro; gestione della salute e della sicurezza sul lavoro; rotazione e ridistribuzione del lavoro; uscita dal lavoro e transizione verso la pensione[34].

Riconducendo le pratiche attualmente realizzate dalle cooperative in questo quadro di riferimento, particolarmente diffu-

27 A fronte dell'imminente fuoriuscita per pensionamento del direttore storico della cooperativa si è individuata la volontà di trasformare il modello direzionale individuando e formando una nuova equipe di direzione composta dai cinque amministratori a cui si aggiungeranno altre due o tre persone da individuare.

28 La formazione è stata strutturata su tre ambiti: il primo incontro più generale è stato volto a fornire informazioni generali sulla cooperativa (es. posizionamento sul mercato, livelli del fatturato sui segmenti di mercato a cui si rivolgono le attività, caratteristiche organizzative di ciascun settore della cooperativa); il secondo si è concentrato sul fornire competenze circa il controllo di gestione e la contabilità analitica; il terzo ha affrontato nel dettaglio tematiche gestionali inerenti le risorse umane, gli inserimenti lavorativi e i servizi.

29 Come sottolineato da M.S. Ferrieri Caputi (2020), le esperienze di "staffetta generazionale" hanno denotato una mancanza di visione di lungo periodo per la loro scarsa attenzione per il tema delle competenze a favore, invece, di una logica sostitutiva, retaggio di una visione del mondo del lavoro incentrato su tipologie di lavoro massificate che appare non essere più pienamente rispondente alla realtà. L'idea del "ponte generazionale" mette invece al centro proprio l'incontro e lo scambio tra le diverse generazioni rispetto al tema delle competenze.

30 Sul punto si vedano anche le riflessioni contenute in E. Massagli (2016) sul sistema dell'apprendistato e della formazione duale.

31 M. Colombo (2020), ricostruisce il ruolo che l'apprendistato ha avuto in tal senso per poi sottolinearne il valore che può avere, oggi e in futuro, nella costruzione e nella trasmissione di competenze a sostegno dell'innovazione.

32 Si tratta di un'opera di promozione, informazione e collegamento con i CAF e con l'Inps per l'attivazione degli strumenti di anticipo pensionistico previsti dalla legge cercando di valutare con il lavoratore le modalità più opportune affinché non vi siano svantaggi significativi da un punto di vista dell'entità della prestazione pensionistica che andrà a percepire.

33 Mestieri Lombardia, https://www.mestierilombardia.it/lavoro/chi-siamo.html.

34 Si veda la classificazione di EU-OSHA, https://eguides.osha.europa.eu/all-ages/UK_en/what-a-ge-management

se risultano essere le misure rivolte alla promozione del benessere sul posto di lavoro per il tramite di diversi strumenti che afferiscono all'ambito del welfare aziendale in senso ampio e misure di flessibilità rivolte al miglioramento della conciliazione tra vita privata e vita professionale[35]. Inoltre, dalla ricerca è stato possibile rilevare una crescente propensione verso misure di ridistribuzione del lavoro con l'avvio di alcune esperienze di mobilità interna e con alcune prime progettualità di ricambio generazionale che, per il momento, restano però limitate solo ad alcune figure.

Le iniziative di formazione[36], per quanto diffuse, si ricollegano solo in minima parte a pratiche di ricambio generazionale, sistemi *job rotation* e di sviluppo carriera. Su quest'ultimo punto, in particolare, sono ancora molto limitate le azioni delle cooperative, così come è posta scarsa attenzione alla fase del reclutamento. Per quanto riguarda l'uscita dal lavoro, le azioni realizzate si concretizzano per lo più in un raccordo con le strutture territoriali di supporto all'accompagnamento dei lavoratori alle prestazioni pensionistiche pubbliche, mentre non c'è un impegno a sostenere questi percorsi con risorse aggiuntive.

Occorre tuttavia specificare che quando si realizzano iniziative di mobilità interna ed esterna si rintracciano misure di formazione ad esse collegate, volte a rendere possibili questi passaggi (soprattutto sul versante interno, quando il cambio di mansioni necessita di particolari qualifiche). Talvolta, sono addirittura le stesse iniziative di mobilità a rappresentare dei momenti di formazione. Sul punto, però, l'approccio sembra restare quello di offrire formazione come mera risposta a una indifferibile esigenza di cambiamento, identificata e circoscritta temporalmente e rispetto a un preciso contesto lavorativo. Risulterebbe più lungimirante provare a costruire dei sistemi formativi permanenti, dei veri e propri canali formativi sempre accessibili che accompagnino il lavoratore lungo la sua carriera lavorativa e lo preparino al cambiamento di cui egli stesso diventa soggetto attivo. In tal senso, i nuovi sistemi formativi possono diventare essi stessi veicolo di trasformazione dei contesti di lavoro e di costruzione di nuove figure professionali[37].

Infine, si ritiene che risieda nella maggiore integrazione degli ambiti appena richiamati la chiave per costruire un sistema di *age-management* che tenga conto della multidimensionalità di prospettive con cui il tema dell'età incide sui contesti organizzativi. Affinché si possa cominciare a gettare le basi per la costruzione di questo sistema, rispetto al caso analizzato si propone una sintesi delle principali evidenze attraverso un'analisi SWOT.

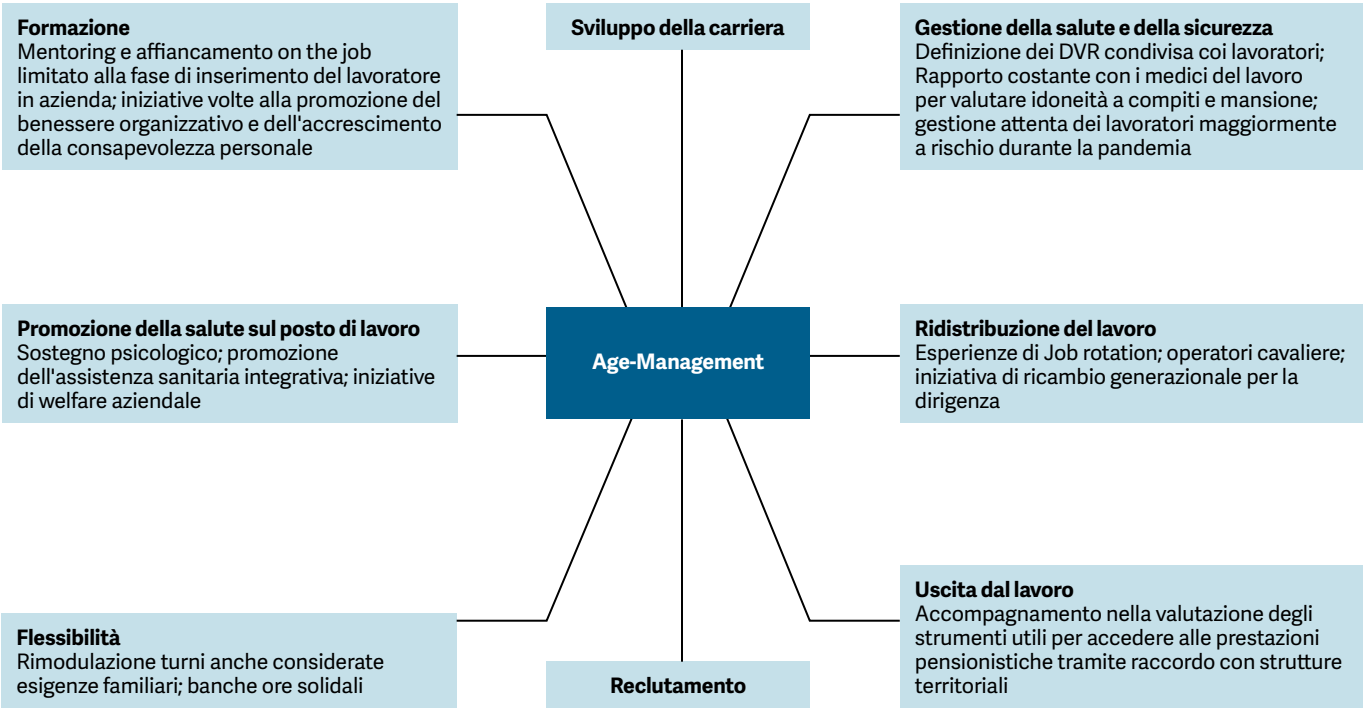

Figura 5
Pratiche riconducibili agli ambiti dell'*age-management* realizzate nella cooperazione sociale bergamasca. Fonte: Nostra elaborazione a partire dagli ambiti di *age-management* individuati da EU-OSHA.

35 Sul punto, anche a partire dalle riflessioni di S. Rago, P. Venturi, S. Zamagni (2015), sempre maggior attenzione si sta rivolgendo alla misurazione dell'impatto sociale che possono generare le misure di welfare aziendale come evidenziato dal lavoro di D. Dal Maso, V. Langella, F. Maino, F. Mento, V. Santoni (2021).
36 Nell'ambito del più ampio lavoro di ricerca M. Dalla Sega, M.S. Ferrieri Caputi, E. Massagli (2021) è stata anche condotta una mappatura delle buone pratiche di age-management che si stanno diffondendo, più in generale, all'interno della contrattazione collettiva. Nell'ambito della formazione alcune aziende stanno sviluppando pratiche di mentoring e trasferimento delle conoscenze strutturate nell'ambito di percorsi di staffetta/ponte generazionale e percorsi formativi mirati per i lavoratori più anziani. Con riferimento all'ambito dell'uscita dal lavoro in diversi accordi si rintracciano previsioni percorsi di ponte/staffetta generazionale; scivoli pensionistici; contratto di espansione; premi di anzianità.
37 Questi processi ben si inserirebbero anche nel quadro delle c.d. "hybrid organisation" descrit-

Sostenibilità del lavoro e gestione dell'età nella cooperazione sociale bergamasca	
Punti di forza	Criticità
– Attenzione all'ambito del welfare aziendale e del benessere organizzativo – Diffusione di sistemi di banche del tempo solidali per la gestione di situazioni personali di particolare criticità – Flessibilità organizzativa e degli orari di lavoro nell'ottica della conciliazione tra vita privata e vita professionale – Sviluppo di alcune iniziative di mobilità interna – Approccio cooperativo all'individuazione di nuove soluzioni – Supporto di strutture territoriali	– Età media elevata in alcune cooperative – Quota di lavoratori over 50 elevata nel settore – Consapevolezza sulla rilevanza del tema della gestione dell'età non ancora ampiamente diffusa – Difficoltà delle cooperative di reclutare persone svantaggiate giovani – Gestione complessa dei lavoratori svantaggiati con pregresse patologie – Turnover elevato nella fascia d'età più giovane – Formazione poco orientata al tema dell'età – Scarsa diffusione di pratiche strutturate di ricambio generazionale
Potenzialità	Minacce
– Espansione verso nuove aree di servizio a più bassa intensità per ricollocare i lavoratori con limitazioni – Rafforzare le sinergie con le imprese per il collocamento mirato – Opportunità di sfruttare gli strumenti di formazione finanziata – Maggior utilizzo dell'apprendistato come strumento di retention dei giovani e come sistema di costruzione della professionalità e trasferimento delle conoscenze – Sviluppo e accessibilità delle tecnologie assistive – Potenziamento di azioni e progettualità a livello territoriale tramite le reti già presenti	– Tendenza all'invecchiamento della forza lavoro e impatto sulla capacità lavorativa – Sostenibilità di alcune mansioni nel lungo periodo – Capacità di gestione delle cooperative di più ampie esigenze di ricollocamento in altre mansioni o accomodamenti ragionevoli per un numero costantemente crescente di lavoratori in situazione di urgenza piuttosto che di pianificazione – Impatto crescente della digitalizzazione a fronte di competenze ancora limitate

Figura 6
Sostenibilità del lavoro e gestione dell'età nella cooperazione sociale bergamasca (Analisi SWOT). Fonte: Nostra elaborazione.

Uno dei punti di forza del settore è rappresentato dalla presenza di una spiccata sensibilità verso l'ascolto delle esigenze della forza lavoro e la condivisione con loro di alcune volontà di cambiamento interne[38]. Questo c.d. approccio cooperativo rappresenta il substrato culturale (Zamagni, 2013) da cui partire sia per rimodulare le iniziative già presenti, orientandole maggiormente al tema dell'età, sia per avviare nuove misure nel quadro progettualità definita.

In particolare, queste ultime dovranno necessariamente prendere in considerazione alcune delle criticità emerse in questa ricerca, tra cui una formazione poco orientata al tema dell'età, difficoltà di *retention* dei giovani e una scarsa diffusione di pratiche strutturate di ricambio generazionale.

Rispetto a questi elementi, se le minacce future sono state ampiamente trattate anche nei primi paragrafi di questo paper, occorre segnalare, invece, le opportunità che potrebbero essere offerte da un'azione maggiormente sinergica a livello territoriale. Questa prospettiva di sviluppo è stata indicata proprio dagli operatori coinvolti nella ricerca, che individuano nel potenziamento di azioni a livello territoriale uno degli strumenti su cui insistere maggiormente per fronteggiare il problema dell'invecchiamento della forza lavoro attivando soluzioni comuni. Tra queste, potrebbe essere utile offrire alle cooperative un supporto per favorire l'accesso ad alcuni strumenti di formazione finanziata, per promuovere la diffusione dei percorsi di apprendistato, per sviluppare nuove aree di servizio e per facilitare l'accessibilità delle tecnologie assistive.

Le reti già presenti a livello territoriale potrebbero essere ulteriormente presidiate con l'obiettivo di rafforzare la condivisione dei fabbisogni professionali rispetto ai quali predisporre azioni di raccordo con il mondo delle scuole, ma anche con altri soggetti che sostengono le cooperative in fase di reclutamento di nuovo personale. In tal senso, può risultare rilevante lavorare sulla costruzione di banche dati territoriali più ampie. Questo potrebbe permettere di operare una maggiore programmazione sulle assunzioni, limitando invece logiche di contingenza, che spesso orientano i processi di reclutamento, permettendo altresì di portare avanti una progettualità più strutturata sul tema dell'età che favorisca l'ingresso di giovani. Non solo, un maggior confronto tra le cooperative in uno scenario di rete potrebbe ampliare le opportunità di mobilità dei lavoratori non solo sul versante interno al singolo contesto, ma anche all'esterno. Per quanto informali, si riscontrano già alcuni contatti tra cooperative operanti in servizi simili per il ricollocamento o il suggerimento di lavoratori disponibili a lavorare. Tuttavia, la creazione di una cabina di regia territoriale, volta ad ampliare le opportunità di mobilità dei lavoratori anziani, potrebbe sostenere i crescenti fabbisogni di ricollocamento di questi ultimi all'interno dei contesti lavorativi cooperativi del territorio.

Infine, un ultimo punto su cui può essere utile rafforzare le iniziative di rete riguarda la condivisione delle molte buone pratiche presenti nel settore per superare quella frammentarietà sino ad ora esistente e mettere a valore i molti spunti emersi anche dall'analisi qui condotta.

te in P. Venturi, F. Zandonai (2014).
38 Per un approfondimento delle relazioni di lavoro del settore che contribuiscono a strutturarne le peculiarità anche culturali si veda il contributo di C. Borzaga, M. Musella (2003).

Pertanto, ancor più importante può essere il sostegno fornito dalle parti sociali non solo per lo sviluppo di misure entro il sistema della contrattazione collettiva territoriale, ma anche, come già accade in alcuni contesti, per la promozione di iniziative che rafforzino il raccordo con le misure pubbliche esistenti. A questo si potrebbe aggiungere la possibilità di avviare sperimentazioni locali che, ponendo al centro il tema del ricambio generazionale, si propongano di operare tramite azioni più tipicamente di contrattazione sociale (ADAPT, 2021) coinvolgendo i diversi soggetti pubblici e privati operanti nel territorio (si veda l'esperienza del "Nuovo ponte generazionale" di Regione Lombardia)[39] per l'attivazione di ulteriori risorse e progettualità.

Bibliografia

ADAPT (2021), *Welfare for people. Terzo rapporto su il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, Modena.

Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2003), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non-profit: il ruolo dei lavoratori e delle relazioni di lavoro*, Edizioni31, Trento.

Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2020), *L'impresa sociale in Italia. Identità, luoghi e resilienza*, IV Rapporto Iris Network, Iris Network, Trento.

Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2020), *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centre for the Study of European Labour Law 'Massimo D'Antona'.

Caroli S. (2015), *Nuovo Ponte Generazionale in Regione Lombardia. Tra quali sponde?*, bollettinoadapt.it, 2 febbraio.

Colombo M., *Apprendistato e IV rivoluzione industriale: una lezione dal passato*, in Professionalità Studi, 2020, n. 2

Dalla Sega M., Ferrieri Caputi M.S., Massagli E. (2021), *Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo*, ADAPT University Press, Modena.

Dal Maso D., Langella V., Maino F., Mento F., Santoni V. (2021), *La valutazione d'impatto sociale come elemento costitutivo dei piani di welfare aziendale*, Social Value Italia.

Eurofound (2006), *A guide to good practice in age management*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Ferrieri Caputi M.S. (2020), "Il lavoro oltre il guado dell'età: la costruzione di un "ponte generazionale'", *Sindacalismo*, 44, pp. 43-60.

Ferrieri Caputi M.S., Roiatti M. (2020), "Pratiche di trasferimento delle conoscenze e age-management nel settore finanziario. Dalla rassegna ragionata della letteratura alle visioni e percezioni di un panel di esperti europei", in Iodice M. (a cura di), *Gap Intergenerazionale e solidarietà tra i lavoratori. La contrattazione inclusiva come leva del cambiamento nell'era digitale*, ADAPT University Press, pp. 49-63.

Guerini G (2021), "Il welfare attraverso la pandemia", *Impresa Sociale*, 2.2021, pp. 98-101.

INAPP (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*.

Iodice D. (a cura di) (2020), *Gap intergenerazionale e solidarietà tra lavoratori*, ADAPT University Press, Modena.

ISFOL (2015), *L'age-management nelle grandi imprese italiane, i risultati di un'indagine qualitativa*.

39 Regione Lombardia, Decreto n. 665/2015, https://www.cgil.lecco.it/wp-content/uploads/2015/04/150205-Decreto-ponte-generazionale.pdf e S. Caroli (2015).

ISTAT (2019), *Struttura e performance delle cooperative italiane*.

Manfredi S., Vickers L. (eds.) (2016), *Challenges of active ageing. Equality Law and the Workplace*, Palgrave Macmillan, London.

Massagli E. (2016), *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, Roma.

Massagli E. (2020), "Occupazione giovanile, formazione e significato del lavoro", *Sindacalismo*, 43, pp. 23-28.

Massagli E., Spattini S. (2017), *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale?*, bollettinoadapt.it, 23 gennaio.

Pavolini E. (2016), *Welfare aziendale e conciliazione. Proposte e esperienze dal mondo cooperativo*, Il Mulino, Bologna.

Rago S., Venturi P., Zamagni S. (2015), "Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali", *Impresa Sociale*, 6.2015, pp. 77-97.

Sacconi M., Massagli E. (2017), *Libro Bianco per un welfare della persona*, ADAPT, Modena.

Seghezzi F. (2017), *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Modena.

Tiraboschi M. (2015), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, ADAPT University Press, Modena.

Tiraboschi M. (2019), *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, Modena.

Walker A. (2005), "The emergence of age management in Europe", *International Journal of Organisational Behaviour*, 10(1), pp. 685-697.

Venturi P., Zandonai F. (a cura di) 82014), *Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal gruppo cooperativo Cgm*, Il Mulino, Bologna.

Zamagni S. (2013), *Impresa responsabile e mercato civile*, Il Mulino, Bologna.

Oltre la solidarietà. La Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze

RECENSIONE A CURA DI Federico Creatini

Vegni F. (2018), *Oltre la solidarietà. La Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze (1970-1991)*, Unicopli, Milano.

Agile e ben strutturato, il libro di Francesco Vegni ricostruisce con efficacia un tema ancora poco studiato come quello della Federazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze. Lo fa adottando un taglio metodologico convincente, sfruttando la ricchezza dell'archivio storico Anpas per ampliare l'esigua storiografia sul tema.

La capacità dell'autore di sollevare interrogativi e questioni di rilievo è riconducibile ad un filone di ricerca che, negli ultimi anni, ha contributo a fornire una prima base metodologica allo studio del volontariato e del terzo settore in Italia. Recuperando e arricchendo il solido lavoro di Fulvio Conti (*I volontari del soccorso. Un secolo di storia dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze*, Marsilio, Venezia, 2004), Vegni non si limita infatti ad una mera ricognizione della parabola della Federazione; egli tenta piuttosto di comprenderne le traiettorie, aprendo un dialogo costruttivo con alcuni dei grandi nodi dell'Italia repubblicana. A dimostrarlo è l'arco di tempo sul quale si concentra lo studio: tra il 1970 e il 1991 il volontariato italiano conobbe alcune delle sue evoluzioni più significative, allestendo un tavolo di confronto continuo tra le pulsioni della società civile e gli sforzi di risposta istituzionali. Certo, lo sfondo politico e sociale di queste vicende viene dato talvolta per scontato, togliendo un minimo di solidità alla ricostruzione. Resta però estremamente interessante il modo in cui l'autore si mostra in grado di indicare nuove piste d'indagine, sollecitando spazi di riflessione che qui vorrei riassumere in tre punti di ampio respiro.

In primo luogo, come sottolineato nella sua prefazione da Nicola Labanca, il saggio ha il merito di spostare lo sguardo sul ruolo delle Pubbliche assistenze nel riformismo statale degli anni Settanta. Nello specifico, avanza un'ipotesi tutt'altro che infondata: ovvero che, in una cornice animata da insoliti fermenti di progressismo politico e da un significativo fervore civico, l'attuazione del principio costituzionale di diritto alla salute (art. 32) non avrebbe potuto trovare la sua piena concretizzazione senza il supporto dell'associazionismo e delle organizzazioni di volontariato. Nella sua complessità e vastità interpretativa, questo aspetto consegna uno spunto di grande importanza per esaminare a fondo quel processo di riconoscimento che nel 1991 avrebbe portato al varo della legge 266. Da un lato ne traccia i prodromi istituzionali, ricordando l'impegno politico della presidente della Commissione sanità Maria Eletta Martini verso l'inserimento del volontariato nel Servizio Sanitario Nazionale del 1978; dall'altro ne ricerca le motivazioni dal basso, puntualizzando il ruolo dei mezzi di soccorso, dei presidi sanitari e dei volontari (dalle Pubbliche assistenze alle Misericordie) nel rendere il volontariato una necessità imprescindibile. Fu proprio questa progressiva convergenza tra la spinta proveniente dalla società e la macchina statale a denotare una delle peculiarità del welfare italiano, animato da una serie di riforme che – almeno in un primo momento – si trovarono a differire dalla riorganizzazione neoliberale che stava toccando l'Europa del tempo[1]. Una dimensione specifica che annoverava tra le sue ragion d'essere anche l'onda lunga del biennio 1968-1969 e l'iniziativa produttiva e propulsiva dei diretti interessati, di quelle soggettività collettive e nuove attratte dalla «introduzione di modelli profondamente innovatori»[2].

Certo, ciò avvenne nell'ambito di posizioni eterogenee sia sul piano programmatico che su quello ideologico. In particolare, le molteplici espressioni organizzative della società civile si trovarono a confliggere con una cultura governativa protesa ad inquadrare i servizi socioassistenziali all'interno di soluzioni prevalentemente statali, relegando l'iniziativa delle istituzioni private ad una mera funzione coadiuvante. Eppure, come sottolineato da Vegni, fu proprio questo schema a conoscere graduali trasformazioni tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta. Da una parte l'avvicinamento operativo tra le varie istituzioni di volontariato contribuì a mutare assetti apparentemente consolidati, costringendo le vecchie organizzazioni a favorire la «creazione di una nuova base sociale lontana dalle ideologie e dai condizionamenti politici» (p. 18). Dall'altra la crescita di un confronto con le forze governative portò le organizzazioni stesse a maturare una diversa consapevolezza del loro ruolo rappresentativo, lasciando alla componente politica il compito di carpire – attraverso queste ultime – il riflesso di «bisogni diffusi» e sempre più manifesti nella società. Di conseguenza, in questa prospettiva bilaterale non trova senso solo il rapido passaggio che il volume compie sullo sviluppo della Protezione civile[3], ma assume una rilevanza ancor più specifica il racconto di quel lungo percorso di avvicinamento tra organizzazioni laiche e cattoliche destinato a trovare concretizzazione politica tanto nei rapporti con le componenti istituzionali (con riferimento a casi esplicativi, come la discussione attorno alla proposta di legge finanziaria del governo durante il Consiglio nazionale del volontariato del 24 settembre 1989), quanto – in una lettura di lungo periodo – nella pressoché unanime convergenza di voti con la quale

1 Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2021.
2 Stefano Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, Bologna, 1995.
3 Quella della Protezione civile è una storia in larga parte ancora da ricostruire (il fondo documentario è quasi interamente conservato presso l'Archivio centrale dello Stato), la cui maturazione è stata recentemente attribuita da alcune componenti massmediatiche alla vicenda di Alfredino Rampi (1981). Pur senza sminuire l'impatto della circostanza, il sistema nazionale di Protezione civile conta in realtà radici ben più profonde, i cui punti di svolta risultano piuttosto riconducibili alle grandi tragedie sismiche che colpirono l'Italia negli anni Settanta e Ottanta.

sarebbe stata accolta in sede parlamentare la legge quadro sul volontariato nell'agosto del 1991 (382 voti favorevoli su 385 presenti, con soli 3 astenuti).

Invero, in questa cornice si intrecciano almeno tre aspetti che l'economista Jean Gadrey – pur riferendosi al contesto francese – aveva già evidenziato nel 2007: una forte spinta da parte dell'economia sociale coinvolta nella produzione di servizi a ricercare un'identità di settore in grado di beneficiare di alcune agevolazioni fiscali sotto il cappello della pubblica utilità; l'espandersi – anche nell'Italia degli anni Ottanta – del tornante neoliberale precedentemente accennato, destinato a contemplare la necessità amministrativa di uno *Stato leggero*, sempre meno responsabile della produzione di servizi ma – al contempo – capace di gestirli attraverso la delega privata; l'accrescimento di forme di azione collettiva, soprattutto locali, orientate a rivendicare un'autonomia più o meno marcata nei confronti dell'azione pubblica. Risiede forse qui lo spunto più importante, nelle pieghe di un interesse generale rinnovato e fondato su un'iniziativa di matrice pubblica e privata (terreno sul quale una parte del Parlamento, intuendo evoluzioni future, continuava a palesare perplessità anche nel 1991). Nel volume – senza pretesa di assegnare a Vegni compiti che non si era prefissato – manca forse una lettura più dettagliata di questa dimensione, la quale potrebbe trovare ulteriori margini di approfondimento nelle conseguenze della crescita della spesa pubblica (con effetti noti sul debito pubblico nazionale e sulla proliferazione di fini clientelari) e nel ruolo indiretto giocato dalla flessibilità occupazionale.

Viceversa, dalla ricostruzione di Vegni emerge il modo in cui il tentativo di regolamentare – attraverso la sua istituzionalizzazione – il volontariato sia riuscito a scorgere l'esigenza civile di un *welfare* decentrato, territoriale e a misura di cittadino, in grado di rimarcare l'atavico legame delle esperienze caritative e mutualistiche con la realtà locale. Un concetto complesso, già ribadito tra il 1975 e il 1977 nei primi convegni organizzati dalle Pubbliche assistenze, dalla Caritas e dal Movimento di Volontariato Italiano, proiettato a conferire più autonomia all'ente locale (come avrebbe sancito la legge n. 142 dell'8 giugno 1990) e destinato a trovare uno snodo decisivo nella Riforma costituzionale del 2001. Fu proprio quest'ultimo provvedimento, di fatto, a favorire una redistribuzione delle funzioni relative alla protezione dei diritti sociali verso ambiti territoriali non centrali, privilegiando soprattutto gli enti politici – in primis regioni e comuni – ed aprendo il sistema all'idea di «non uniformità, dunque di differenziazione» (Balboni, 2003). Allo stesso tempo, attraverso il caso specifico dell'Anpas risalta però anche un processo tendenzialmente inverso: ovvero, la capacità di raccogliere gli spunti locali e le diversità sociali per concretizzare il passaggio dalle varie federazioni ad associazioni coordinate.

Nello spazio delle possibilità economiche e del sostegno governativo, il bel lavoro di Vegni si dimostra quindi capace di cogliere buona parte di quella serie di intrecci che connotarono la crescente «utilità sociale» del volontariato. Capire queste dinamiche implica ripercorrerne la storia, descriverne gli snodi e gli sviluppi; non solo in ottica nazionale, ma anche e soprattutto comparata. Valutare come e quanto gli specifici contributi offerti dalle associazioni, dallo Stato, dagli enti amministrativi e dalle imprese for profit abbiano promosso e favorito la produzione di servizi di utilità lungo l'intero territorio e per tutta la popolazione, calibrarne l'impatto e le evoluzioni di fronte a fratture sociali sempre più profonde. Per fare questo, gli storici potranno avvalersi di fonti orali (la cui importanza è facilmente individuabile nella bella intervista di Vegni a Patrizio Petrucci, presidente dell'Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze dal 1978 al 1994) e documentarie, esplorando – tramite un dialogo multidisciplinare – un terreno ad oggi solo sondato. Forse, oltre a ricostruire con precisione e capacità la storia dell'Anpas, il principale merito dello sforzo di Vegni è proprio questo: aver recuperato l'interesse verso un campo di studi di grande rilievo per comprendere più a fondo le trasformazioni sociali e lo sviluppo del terzo settore nella costruzione, nelle trasformazioni e nelle crisi del welfare repubblicano.

DOI: 10.7425/IS.2021.03.10