

# Impresa Sociale

# 2

Il rilancio della riflessione sull'inserimento lavorativo e le politiche che dovrebbero sostenerlo. Dati inediti sulla quantificazione dell'economia sociale in Italia e sulle imprese sociali che operano nell'ambito del welfare e che hanno attraversato la crisi sanitaria. Il tema della valutazione, le comunità energetiche rinnovabili, la coproduzione di servizi per l'infanzia e altre esperienze settoriali.

---

## 2022

---



---

## Colophon

### DIRETTORE RESPONSABILE

Felice Scalvini, *presidente di Fondazione ASM*

### DIREZIONE SCIENTIFICA

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

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

### COMITATO SCIENTIFICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### DIRETTORE

Gianfranco Marocchi, *Impresa Sociale - Welforum*

### REDAZIONE

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

Andrea Bernardoni, *Legacoopsociali*

Carola Carazzone, *Assifero*

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

Sara Depedri, *Euricse*

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

Elisabetta Donati, *Fondazione Casa Industria*

Alessandro Fabbri, *Università di Bologna*

Giulia Galera, *Euricse*

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

Alberto Ianes, *Fondazione Museo Storico del Trentino*

Luigi Martignetti, *Reves Network*

Massimo Novarino, *Forum Nazionale del Terzo Settore*

Francesca Paini, *Consorzio Eureka*

Silvia Pellizzari, *Università degli Studi di Trento*

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

Simone Poledrini, *Università degli Studi di Perugia*

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

Maura Viezzoli, *CISP*

### SEGRETERIA DI REDAZIONE

Silvia Rensi, *Impresa Sociale - Iris Network*

Illustrazione in copertina di Andrea Mantani

---

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](http://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).

---

---

<b>EDITORIALE</b>	3	L'inserimento lavorativo, malgrado le politiche Carlo Borzaga, Gianfranco Marocchi
<hr/>		
<b>SAGGI</b>	10	Quello strano istituto dell'art. 112, agli occhi del Giudice Luigi Gili
	17	L'economia sociale in Italia: dimensioni ed evoluzione Carlo Borzaga, Manlio Calzaroni, Eddi Fontanari, Massimo Lori
	35	Il terzo settore dei servizi sociali nella crisi sanitaria Annalisa Turchini
	44	Servizi per l'infanzia: co-produzione e innovazione per un supporto sostenibile in un'ottica post-covid Agostino Cortesi, Maria Sangiuliano, Nicole Traini, Massimo Zancanaro
	52	Il contributo del terzo settore nelle azioni di contrasto alla dispersione scolastica Grazia Falzarano, Melania Verde
	60	Agricoltura sociale e ruolo dell'impresa sociale nell'erogazione di servizi alla persona Francesco Amati, Italo Santangelo
	69	La cooperazione internazionale allo sviluppo tra efficacia, adattività e controllo Maura C. Viezzoli
<hr/>		
<b>SAGGIO BREVE</b>	77	Comunità energetiche rinnovabili Andrea Bernardoni, Carlo Borzaga, Jacopo Sforzi
<hr/>		
<b>CASO STUDIO</b>	83	Rigenerazione urbana e approccio alle capacitazioni Gaetano Giunta, Liliana Leone

# L'inserimento lavorativo, malgrado le politiche

Carlo Borzaga, *Euricse – Università degli Studi di Trento*  
Gianfranco Marocchi, *Impresa Sociale*



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

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



Gianfranco Marocchi è Direttore della rivista *Impresa Sociale*.

Laureato in Scienze Politiche, ha conseguito il dottorato in Sociologia. Già presidente del Consorzio Nazionale Idee in Rete, ha continuato a lavorare nell'ambito della ricerca economica e sociale sui temi dell'impresa sociale, welfare, politiche attive del lavoro, collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore. È direttore della rivista *Impresa Sociale*, vicedirettore di *Welforum.it*, co-direttore della Biennale della Prossimità.

1 <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/impresa-sociale-una-chance-per-europa-1995>

Nel numero 1/2022 *Impresa Sociale* ha digitalizzato e ripubblicato *L'impresa sociale, una chance per l'Europa*<sup>1</sup>, piccolo gioiello del 1995, altrimenti ormai introvabile se non in poche copie cartacee nelle mani di appassionati del tema. Si tratta della prima ricerca in cui l'allora nascente fenomeno dell'impresa sociale veniva comparato tra i diversi Paesi europei, preludio agli sforzi più sistematici che hanno portato pochi anni più tardi ai lavori della rete EMES. Bene, se si guarda a quel periodo, emerge una consapevolezza: l'Italia era guardata come punto di riferimento per l'impresa sociale in generale e, in specifico, per l'aver inventato e diffuso, già nei dieci anni precedenti, le imprese sociali di inserimento lavorativo – oggi comunemente denominate WISEs, Work Integration Social Enterprises – mentre negli altri Paesi si assisteva al massimo alle prime sperimentazioni volte a rendere produttivi i laboratori protetti. Rispetto a questi ultimi, in cui almeno il 50% dei lavoratori era costituito da persone con disabilità, le cooperative sociali italiane inserivano il 30% di lavoratori svantaggiati (non solo disabili) segno che ricercavano maggiormente la sostenibilità sul mercato, anticipando una tendenza che oggi caratterizza la maggior parte delle esperienze europee. Anche sul fronte normativo l'Italia era all'avanguardia: si pensi all'art. 5 della 381/1991 – che già trent'anni fa prevedeva che gli enti pubblici potessero riservare l'affidamento di forniture di beni e servizi a cooperative sociali affinché così si realizzasse l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate – anticipando il meccanismo degli "appalti riservati" e delle "concessioni riservate". L'Europa, a lungo scettica su questo tipo di misure considerate lesive della concorrenza – da qui ad esempio la richiesta nel 1996 di limitare gli affidamenti a cooperative sociali di inserimento lavorativo sotto le soglie comunitarie – al di fuori del caso dei laboratori protetti, ha poi riconosciuto ed esteso, con le direttive del 2014, l'impostazione della 381, consentendo appunto appalti e concessioni riservate verso imprese che inseriscano il 30% di lavoratori svantaggiati; tale previsione è stata immediatamente adottata da tutti i Paesi dell'Unione e recepita in Italia dal Codice dei contratti pubblici del 2016.

Dunque, in quella fase e per diversi anni, l'Italia è stata un paese all'avanguardia nell'ambito dell'inserimento lavorativo, adottando soluzioni che si sono poi affermate a livello europeo. A questo punto diventa naturale chiedersi quale cosa sia accaduto in questo quarto di secolo e quale sia la situazione attuale. L'Italia è ancora il punto di riferimento in Europa per l'inserimento lavorativo?

La risposta è complessa e si proverà a svilupparla in queste pagine, ma, anticipando l'esito della nostra riflessione, può essere così sintetizzata: l'inserimento lavorativo è tutt'ora un'esperienza di grande rilievo nel nostro Paese, grazie alle non comuni energie che le cooperative sociali hanno saputo e sanno mettere in campo; ma è oggi meno sviluppata sia rispetto ad altri Paesi europei, sia rispetto a quello che sarebbe potuta essere, per la colpevole incapacità del nostro sistema politico di creare nell'ultimo ventennio condizioni adeguate al suo sviluppo. Proviamo quindi ad analizzare punti di forza e criticità che le WISEs italiane hanno vissuto e stanno vivendo.

## — Punt di forza

Innanzitutto (e, si vedrà, malgrado tutto!), Le WISEs italiane sono tutt'ora un fenomeno solido e significativo nel panorama nazionale: sono presenti oltre 5.000 mila cooperative sociali di inserimento lavorativo con più di tre miliardi di valore della

produzione, derivanti per quasi il 70% da vendite a privati (imprese o famiglie) e con quasi 100.000 occupati di cui almeno 35 mila sono posizioni lavorative coperte da persone formalmente riconosciute come svantaggiate (per 16.000 lavoratori full time equivalent). Circa la metà è costituita da persone con disabilità, circa 8 mila sono persone con problemi di tossicodipendenza o alcolismo, circa 7 mila i pazienti in carico ai servizi di salute mentale, circa 3 mila i detenuti o semiliberi.

Cifre che a grandi linee ci danno le dimensioni dell'azione dell'inserimento lavorativo nel nostro Paese. A questi numeri va aggiunta una quota non verificabile, ma presumibilmente intorno alle 15 mila unità, di persone con forme di svantaggio non riconosciute dalla legge 381 e successive modifiche, ma incluse nelle definizioni europee – disoccupati anziani di lungo periodo, neet, donne sole con carichi familiari, persone in condizioni di povertà estrema, richiedenti protezione internazionale, ecc. – che le cooperative sociali assumono pur non avendo riconoscimenti dalle politiche pubbliche. È un risultato importante. Documenta come stare sul mercato e integrare nel ciclo produttivo persone svantaggiate, quelle che le altre imprese generalmente schivano fin che possono e che l'assistenza rischia di cronicizzare, è invece possibile. Una politica avveduta avrebbe fatto tesoro di questo risultato, lo avrebbe sostenuto e lo sosterebbe in ogni modo e ne avrebbe estratto gli elementi fondamentali per riprodurli, per quanto possibile, nel resto del sistema produttivo. Se fosse avveduta, appunto.

In secondo luogo, emergono segnali di dinamicità imprenditoriale non scontati. Si tratta di imprese che, con sostegni minimi, stanno sul mercato sia pubblico che, come abbiamo, visto soprattutto privato; dai dati delle ricerche realizzate da Eurisce su un gruppo di circa 3.000 imprese di cui erano disponibili i bilanci a cavallo della precedente crisi, dal 2008 in poi, nonostante le due crisi che hanno colpito l'economia italiana e non solo, le cooperative sociali di inserimento lavorativo, pur diminuite negli ultimi anni di qualche centinaio, hanno aumentato sia gli occupati complessivi che i lavoratori svantaggiati, hanno mantenuto margini di sostenibilità accettabili, indicatori di equilibrio finanziario, hanno investito in modo consistente mentre altre imprese chiudevano o delocalizzavano.

Ancora, sono presenti tra le oltre 5.000 WISE italiane, almeno un certo numero – difficile da stimare, comunque diverse decine – di casi di imprese eccellenti, talvolta fortunatamente in grado di ottenere anche un certo rilievo nella narrazione mediatica, capaci di sviluppare performance aziendali di primordine che le rendono imprese di riferimento per il proprio territorio, di investire su frontiere innovative con tecnologie avanzate assicurando allo stesso tempo un'alta qualità dell'inserimento lavorativo grazie a responsabili e operatori dedicati, un apprezzabile lavoro di rete con i servizi sociali e il terzo settore del territorio, progetti personalizzati accurati e così via.

“ L'inserimento lavorativo è una grande risorsa che il nostro Paese ha iniziato a sviluppare prima di altri e che da decenni contribuisce in modo decisivo a costruire veri percorsi di autonomia per persone in grave difficoltà. Le cooperative sociali hanno dimostrato che è possibile fare impresa coinvolgendo le persone che il sistema produttivo generalmente scarta non solo in casi isolati, ma in migliaia di diverse situazioni. ”

## — Le criticità delle WISEs. E quelle della politica

Ciascuno dei punti di forza sopra richiamati porta con sé elementi di debolezza che non vanno taciuti.

Rispetto al numero di persone svantaggiate, vi sono diverse osservazioni da fare. Le cifre attuali, con alcune oscillazioni e nella scarsità di dati certi, pur assai rilevanti, appaiono solo di poco superiori a quelle dell'inizio degli anni Duemila, a fronte degli incrementi esponenziali registrati negli anni '90 e mentre in altri paesi (si pensi ad esempio alla Spagna, dove le sole persone con disabilità assunte dal Centro Especial de Empleo (CEE) assommano a circa 100 mila unità, o al Belgio) si sono nel corso degli anni raggiunti numeri assai più significativi.

E, presumibilmente, in molti casi le persone svantaggiate inserite sono le stesse di dieci anni fa. In Italia, infatti, uno storico dibattito tra WISE più orientate all'inclusione permanente e altre più orientate al successivo collocamento in imprese esterne, si sta risolvendo *de facto* in favore delle prime, non tanto per motivi culturali, quanto per difficoltà oggettive che rendono difficile la collocazione esterna dopo un periodo di abilitazione in cooperativa. Da una parte, infatti, i persistenti

cicli di crisi economica hanno reso il mercato del lavoro meno ricettivo, dall'altra sono mancati i supporti adeguati a sostenere adeguatamente la funzione di transizione, che richiede la disponibilità delle risorse necessarie a remunerare le funzioni di ricerca e mediazione verso il successivo posto di lavoro. Inoltre, in un contesto sempre più competitivo, non sempre l'impresa può privarsi in modo sistematico delle risorse umane migliori – coloro che dopo alcuni anni in cooperativa hanno aumentato in modo significativo le proprie capacità – per ricominciare ogni volta il ciclo con persone in ingresso più problematiche e meno produttive. La diminuzione dei casi di transizione, a livello di sistema, significa che a parità di numero di occupati totali, le persone che nel corso del tempo sono fuoriuscite dalla condizione di esclusione sono di meno.

Rispetto alla qualità dell'inserimento, la situazione è molto variegata e anche in questo caso non esistono dati certi, anche se generalmente è abbastanza evidente il tentativo delle cooperative di operare al meglio su questo fronte. Sicuramente vi sono i casi prima citati di imprese che, grazie ad una ammirabile qualità di impresa e ad un *commitment* molto forte della dirigenza e dei soci, riescono a produrre margini consistenti dall'attività produttiva per indirizzarli a funzioni connesse alla qualità dell'inserimento, in primo luogo a personale dedicato alla presa in carico dei percorsi delle persone svantaggiate; ma è al tempo stesso frequente raccogliere invece testimonianze di altre imprese che, in un contesto di mercato fattosi nell'ultimo ventennio sempre più difficile e nell'assenza – ne discuteremo più avanti – di politiche strutturate di *public procurement* socialmente orientato – incontrano difficoltà crescenti a dotarsi strutturalmente – al di là dell'impegno volontario dei soci - delle diverse funzioni connesse alla cura dei percorsi di inserimento e dichiarano di trovarsi spesso nella necessità di assumere gli "svantaggiati meno svantaggiati" per restare sul mercato.

Da un punto di vista meramente imprenditoriale, anche in questo caso il panorama è complesso e, accanto alle situazioni di eccellenza sopra citate, vi è una quota, comunque molto alta, di imprese, soprattutto nel Mezzogiorno, con fatturati minimi (sotto i 100 mila euro) e livelli di sostenibilità sempre precari.

Una lettura di queste criticità non può però essere fatta prescindendo dalla sordità e dalla poca lungimiranza della politica. Si esaminano di seguito alcune delle più significative "occasioni perdute" di questo ventennio, nella speranza che ciò possa contribuire ad una maggiore consapevolezza dei decisori negli anni a venire.

Il primo tema riguarda il riconoscimento, economico e non, del lavoro sociale e formativo svolto dentro le cooperative sociali di inserimento lavorativo. Che di fatto esiste: in primo luogo, l'azione di operatori che per un tempo lavoro più o meno ampio fanno da riferimento alle persone svantaggiate inserite, intrattenendo inoltre i rapporti con i servizi invianti; e poi i casi di attività specifiche quali la ricerca o l'offerta di soluzioni abitative, gruppi di acquisto, forme di sostegno psicologico e altro; o, sul fronte formativo, la significativa azione per rafforzare le *soft skills* e le forme di apprendimento, principalmente, *on the job* necessarie per rafforzare i percorsi di crescita professionale. Tutto ciò, come si diceva, traendo le risorse, oltre che dal volontariato dei soci, dai margini economici derivanti dalle attività produttive. È un meccanismo fragile, che funzionava fluidamente negli anni Novanta, in cui i risultati di esercizio documentati dalle ricerche di allora evidenziavano margini di oltre il 5%, ma che oggi stenta in assenza di uno specifico riconoscimento economico del lavoro dei tutor e dei responsabili sociali. E dire che esperienze locali ci sono state: a partire dagli anni Novanta l'Agenzia del Lavoro di Trento prevede, tra le altre cose, un contributo al costo del lavoro degli operatori dedicati all'inserimento lavorativo; e, forse anche grazie a ciò, la maggioranza delle persone svantaggiate ha potuto fare percorsi che hanno permesso nel giro di due o tre anni di transitare nel mercato del lavoro ordinario, consentendo alla cooperativa di intraprendere dall'inizio l'inserimento di nuove persone. E dire che altrove in Europa si fa: il già citato caso della Spagna, in cui il lavoro dei *supporters* è finanziato in proporzione al numero e all'intensità di svantaggio delle persone inserite. In Italia tutto ciò non è mai seriamente nemmeno approdato al dibattito politico nazionale e le sopra citate sperimentazioni locali sono state o modificate in peggio o abbandonate. Non è solo un problema di soldi, ma

“ Le politiche pubbliche, nella forma e soprattutto nella sostanza, in questi ultimi trent'anni hanno dimenticato il tema dell'inserimento lavorativo e non hanno sviluppato strumenti ulteriori pur laddove esistevano sperimentazioni virtuose che sarebbero dovute diventare una base per politiche più ampie. ”

anche di riconoscimento: fosse anche solo con riferimento alle *soft skills*, perché non è mai stato riconosciuto a livello di crediti formativi l'apprendimento che le persone svantaggiate fanno in cooperativa? Sarebbe così impossibile pensare ad un panorama diverso (e rispondente alla realtà delle cose), in cui la persona svantaggiata, che di fatto impara in cooperativa un mestiere, vedesse riconosciuto il proprio sforzo (e la cooperativa il lavoro fatto), facilitando così anche diverse collocazioni future? Anche in attesa di avviare un dibattito strutturato a livello nazionale, non sarebbe così difficile sperimentare, con una alleanza tra fondi interprofessionali, istituzioni filantropiche, enti locali e mondo della cooperazione un sistema che riconosca e qualifichi il lavoro svolto dalla cooperazione sociale di inserimento lavorativo su questo fronte<sup>2</sup>. Purtroppo per ora si tratta di discorsi rimasti al palo. Mentre invece in tutti questi anni sono dilagati costosissimi corsi di formazione finanziati dal Fondo sociale europeo che hanno ben poco inciso sulle abilità e le probabilità occupazionali dei partecipanti e avvantaggiato soprattutto le società di formazione.

Il secondo tema riguarda la definizione delle categorie di persone svantaggiate. Il tema non è certo nuovo, questa rivista lo pose sin dal 1992 con un articolo del compianto direttore Marco Maiello<sup>3</sup> che affrontava con lucidità il tema della necessità di adottare una concezione di svantaggio nell'accesso al mercato del lavoro meno legata a logiche socioassistenziali. Da allora, ogni riunione di operatori sociali di inserimento lavorativo segnala la criticità delle tante forme di svantaggio non riconosciuto che le cooperative ospitano, che richiedono impegno pari se non superiore a quelle delle categorie incluse nella 381/1991, ma per le quali non è prevista alcuna forma di sostegno o anche solo di riconoscimento come soggetti da includere nel 30% previsto dalla legge e dalla normativa europea; anche se spesso sono le stesse amministrazioni locali a caldeggiarne l'assunzione e a sostenerla assegnando lavori di pubblica utilità. Ma non si tratta solo di un problema di sostenibilità economica: si tratta di mantenersi in dialogo con una società che evolve e i suoi problemi. Proviamo a chiedere in un mercato rionale se “il lavoro è un problema”: troveremo molte signore intente a fare la spesa che ci dicono che sì, è un grave problema, e hanno in mente il figlio quasi trentenne mai seriamente occupato e ormai scoraggiato o il marito licenziato che ha davanti alcuni anni prima della pensione e speranze ridottissime di ri-occuparsi. Il problema, in altre parole, è che se la cooperativa sociale viene percepita come il soggetto che si occupa del lavoro per tossicodipendenti e disabili, ma come soggetto estraneo ai problemi sopra richiamati, essa diventa un soggetto di nicchia, la sua legittimazione sociale scende, il suo valore viene compreso in misura minore. Perde la “sintonizzazione” con problemi sociali gravi riguardanti il lavoro, oggi sicuramente più sentiti rispetto al 1991, anno in cui sono state definite e non più modificate le categorie di svantaggio. Anche in questo caso, il tema non è mai approdato seriamente al dibattito politico.

Più complesso si presenta il terzo tema, quello degli affidamenti da parte di Enti pubblici. In questo caso di sviluppi normativi ce ne sono stati e la disciplina degli “appalti riservati” è senz'altro potente e ben costruita. Esistono anche (si veda l'esempio del protocollo di Brescia) elaborazioni che offrono la possibilità di implementare tali istituti con qualità. La sostanza è però che tali strumenti, per quanto disponibili e ben strutturati, sono stati di fatto usati sempre meno dalle pubbliche amministrazioni e in particolare dagli Enti locali, che invece negli anni Novanta avevano attinto a piene mani dai pur più limitati strumenti allora disponibili, sostanzialmente l'art. 5 della 381/1991 e talune sue elaborazioni. Convergono, in questo caso, l'ubriacatura mercatista di quest'ultimo ventennio, che ha diffuso la convinzione che l'unico modo per perseguire l'interesse pubblico risieda nella competizione più sfrenata e la ristrettezza dei bilanci degli enti locali, che ha spinto alla ricerca del massimo ribasso, disconoscendo il valore sociale (e il risparmio di spesa pubblica) che il *public procurement* socialmente orientato può generare. Un paradosso: benché esistano da trent'anni norme che riconoscono l'interesse generale dell'inserimento lavorativo, curiosamente esso sta rimanendo l'ambito meno frequentato nell'attuale fiorire delle esperienze di amministrazione condivisa: a fronte delle centinaia di casi di coprogettazione oggi in corso e che riguardano il welfare, la cultura, la rigenerazione urbana, ecc., sono molto poche quelle che riguardano l'inserimento lavorativo.

<sup>2</sup> Un programma di inclusione e formazione per i lavoratori svantaggiati inseriti: <http://www.inserimentolavorativo.net/2019/12/26/limpresa-formativa-per-le-persone-fragili-gia-occupate/>

<sup>3</sup> <https://rivistaimpresasociale.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/755/08.PDF>

## — Per un rilancio, oltre la Sindrome di Stoccolma

Detto in una parola, la politica ha dimenticato l'inserimento lavorativo. E, vi è da dire, non sono stati molti i tentativi strutturati di rilanciare questo tema nel mondo delle imprese sociali. Risale al 2010-2011 un lavoro di Federsolidarietà che portò, a seguito di un ampio percorso di confronto con la base delle aderenti, alla realizzazione di un libro verde sull'inserimento lavorativo<sup>4</sup> che però non originò esiti politici concreti; risale invece al 2018-2020 il "Manifesto per il rilancio dell'inserimento lavorativo"<sup>5</sup> proposto e sostenuto da un gruppo autorganizzato di un centinaio di cooperative e che presenta contenuti in parte sovrapponibili a quelli qui esposti. Poi, certo, alcuni convegni o iniziative di comunicazione, ma nella sostanza i punti precedenti non sono mai entrati nel dibattito politico. Anzi, sembrano prevalere i timori che nell'attuale contesto una ridiscussione che investa aspetti disciplinati dalla 381/1991 rischi di portare al ridimensionamento anziché al potenziamento degli strumenti a disposizione.

In sostanza, da una parte l'inserimento lavorativo è stato marginalizzato da una politica che, con un certo grado di trasversalità tra schieramenti, ha disconosciuto la funzione di interesse generale dell'inserimento lavorativo in nome dell'ideologia mercatista, che porta a vedere con estrema diffidenza qualsiasi intervento, anche di evidente beneficio pubblico, laddove sia sospettato di turbare la concorrenza tra imprese. All'interno di questo schema di pensiero, vi è poco spazio per politiche che si ispirino al riconoscimento dell'inserimento lavorativo come "attività di interesse generale", come peraltro il Codice del Terzo settore invece riafferma: dalla politica esso è al più visto come una declinazione ammirevole dell'azione di impresa da ricondurre nel campo delle sensibilità individuali e cui accordare, al massimo, blandi incentivi.

D'altra parte, si registra in generale un corrispondente imbarazzo da parte delle imprese sociali a porre con forza questioni come quelle sopra richiamate, quasi che invocare il riconoscimento di politiche pubbliche di sostegno rappresenti il segno di un'ancora imperfetta assunzione di caratteristiche di impresa, motivo per cui si è dato molto più spazio nella comunicazione pubblica e nelle priorità politiche a temi diversi. Vengono quindi enfatizzati gli strumenti (art. 12 e 12bis della legge 68/1999; art. 14 del d.lgs. 276/2003) che consentono alle imprese di assolvere una parte dell'obbligo di assunzione di persone con disabilità attraverso accordi con cooperative sociali cui l'impresa esternalizza talune commesse; si tratta di pratiche assolutamente apprezzabili e di grande significato, o gli accordi tra imprese profit e imprese sociali. Si tratta in entrambi i casi di azioni del tutto pregevoli, che testimoniano la capacità delle migliori imprese di intrattenere relazioni virtuose con il tessuto produttivo in cui operano e che spesso contribuiscono – risultato ulteriormente positivo – a far maturare atteggiamenti di responsabilità sociale anche nelle imprese for profit. Ma, al di là dell'apprezzamento per queste ed altre esperienze, la miopia nasce nel momento in cui esse vengono inquadrare in uno schema logico (e soprattutto ideologico) che le vede come frutti di una concezione di impresa sociale moderna, imprenditoriale, innovativa, dinamica, da contrapporre (qui sta, appunto, l'ideologia) ad un'idea arretrata e da superare, che si attarda a ragionare di politiche pubbliche, ambito sul quale si preferisce sorvolare.

E, a ben vedere, questa Sindrome di Stoccolma si manifesta anche quando l'azione politica e comunicativa si limita a glorificare le imprese eccellenti di cui si è parlato in apertura: i "gioielli di famiglia", le imprese che ce l'hanno fatta ad affermarsi e crescere solo con le proprie forze coniugando successo imprenditoriale e qualità dell'inserimento lavorativo (salvo poi scoprire che una parte significativa delle entrate non deriva dal "mercato", ma da sovvenzioni di fondazioni e simili). Anche in questo caso è questione di accenti: una cosa è studiare e narrare i migliori casi di imprese sociali di inserimento lavorativo (lo ha fatto più volte anche Impresa Sociale), un'altra è ritenere, più o meno implicitamente, che, visto che queste imprese sono riuscite ad affermarsi anche in un panorama normativo insensibile o ostile, tanto vale tralasciare il tema delle politiche pubbliche, visto che "i migliori" comunque ce la fanno anche in loro assenza: quasi con un inspiegabile compiacimento per il fatto che i non eccellenti arranchino o affondino.

<sup>4</sup> Confcooperative - Federsolidarietà (2010), *La cooperazione sociale per l'inserimento lavorativo. Libro Verde*. <https://libroverdefedersolidarieta.files.wordpress.com/2010/11/libroverde.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.inserimentolavorativo.net/>



## — La timidezza delle politiche

Una delle evidenze che lasciano più perplessi è che, in più di un caso, circostanze il nostro Paese ha scelto in questi anni di operare in modo significativo per il rafforzamento delle politiche attive del lavoro; dunque, su questo tema si è riflettuto e si è investito, ma senza che ciò abbia portato al riconoscimento del ruolo che le imprese sociali hanno dimostrato nei decenni di poter svolgere bene.

Dal 2014 in avanti sono state destinate risorse significative al programma Garanzia Giovani, teso a favorire l'ingresso dei giovani e in particolare dei *neet* nel mondo del lavoro. Tale programma, comprendente una pluralità di misure, dalla formazione, all'accompagnamento, dal tirocinio al servizio civile, dall'apprendistato al sostegno all'autoimpiego, ha in alcuni casi incrociato l'operatività delle imprese sociali (come di altri soggetti) in quanto di fatto attive in alcuni di questi ambiti, ma non è venuto in mente di pensare alle imprese sociali come il principale partner naturale delle istituzioni, anche soltanto su una parte di queste misure: ad esempio nel caso del servizio civile, dimenticando che sono proprio le imprese sociali ad aver creato, nel corso degli anni, un percorso virtuoso che in molti casi ha portato i giovani da un'esperienza di responsabilità verso la comunità in cui vivono alla successiva occupazione.

Lo stesso è avvenuto nel 2017-2019 quando, nel processo di implementazione del Reddito di Cittadinanza, si è individuato l'ambito delle politiche del lavoro come uno dei nodi centrali per aiutare i beneficiari a fuoriuscire dalla condizione assistita. La scelta è stata in questo caso quella di investire nell'assunzione di figure professionali specifiche, i cosiddetti *navigator*, cui è stato affidato il compito di aiutare a trovare un'occupazione gli oltre un milione di cittadini che hanno sottoscritto un patto per il lavoro contestualmente al percepimento del reddito di cittadinanza. Era impensabile che fosse considerata una strada diversa, fondata sul coinvolgimento delle imprese sociali per avvicinare al lavoro le persone fragili, cosa che in questi trent'anni hanno dimostrato di fare piuttosto bene? Sempre nell'ambito del Reddito di cittadinanza, è previsto di chiedere ai beneficiari di operare nei Progetti Utili alla Collettività (PUC) per 8 ore settimanali: in altre parole di impegnarsi in azioni utili al territorio, sia come forma di "restituzione", sia per consolidare il legame con la comunità così da facilitare un successivo inserimento. Non sarebbe stato normale pensare che questo tipo di azione avesse come partner naturale le cooperative sociali, che incrociano il radicamento territoriale l'orientamento imprenditoriale? No, si sono invece individuati, come soggetti di questa azione, i comuni, lasciando eventualmente a questi l'opzione tra il coinvolgimento di imprese sociali entro un percorso di effettiva autonomia e un utilizzo tradizionale dei beneficiari per adempiere a piccole incombenze presso uffici pubblici. Anche in questo caso dimenticando che sono già migliaia le persone con problematiche sociali, anche non riconosciute, ad essere inserite nelle imprese sociali spesso in stretta connessione con i comuni su progetti analoghi e che i PUC potrebbero prendere a modello, in alternativa alle poche, avviate in ritardo e dubbie esperienze di lavoro socialmente utile realizzate direttamente dai comuni.

“ Tanto un confronto internazionale, quanto un sguardo complessivo al fenomeno nel nostro Paese ci avvertono ora del rischio che tale insensibilità delle politiche porti a non cogliere le potenzialità di sviluppo delle imprese sociali di inserimento lavorativo, anche con il rischio di ridimensionarne la portata in anni futuri. Per questi motivi va sostenuto con forza il carattere di interesse generale di questa attività. ”

In entrambi i casi, ovviamente, le imprese sociali finiscono per essere coinvolte in specifiche azioni; ma, appunto, malgrado questo si assiste ad un'estrema difficoltà nel prendere atto di questa realtà, traendone conseguenze coerenti sul piano politico. E, a fronte di questo ruolo marginale delle imprese sociali, non è forse un caso che nei resoconti relativi a queste misure molto spesso non si considerino come indicatore di successo i casi di effettivo reperimento dell'occupazione, ma semplicemente il fatto che le persone siano avviate ad un qualche tipo di percorso di avvicinamento al lavoro, ad esempio ad un tirocinio o ad una opportunità formativa. D'altra parte, laddove i soggetti cui è affidata la realizzazione di queste azioni non hanno una caratterizzazione di impresa, sarebbe difficile puntare ad altro.

Venendo ai giorni nostri, nei mesi scorsi il nostro Paese ha scelto di destinare nell'ambito del PNRR circa 4,4 miliardi di euro per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (Gol). Si tratta di risorse assai significative allocate per rafforzare le politiche attive del lavoro. Anche in questo caso i soggetti principali a cui chi programma gli interventi ha deciso di affidarsi sono i centri per l'impiego o le agenzie di somministrazione. Paradossalmente, in una strategia che punta ad inserire al lavoro

donne (che costituiscono la grande maggioranza della forza lavoro assunta nelle imprese sociali che operano nel campo del welfare), persone con disabilità (che le imprese sociali inseriscono in misura assai maggiore rispetto al resto del sistema produttivo), disoccupati di lunga durata, lavoratori over 55 (le fasce appunto che, pur non riconosciute come svantaggiate, sono spesso assunte in imprese sociali), le imprese sociali sono totalmente dimenticate. A poco sembrano valere i contributi di ricerca, sviluppati negli ultimi 30 anni, che evidenziano il beneficio pubblico, anche in termini di spesa, derivate dall'inserimento al lavoro di persone svantaggiate, contabilizzato a seconda delle indagini e dei metodi di computo tra i 1200 e i 3000 euro annui per unità inserita: prevale, invece, un ragionamento solo in apparenza inattaccabile, che prende le distanze dai singoli soggetti per concentrarsi sulle azioni da svolgere. In sostanza, a fronte di tali osservazioni, viene risposto che le politiche individuano una certa priorità, quali siano i soggetti che la mettono in atto è indifferente, è lasciato al libero operare delle forze della società civile (salvo poi, spesso e volentieri, citare in questi provvedimenti soggetti come le agenzie di lavoro interinale che poco c'entrano con l'avviamento al lavoro delle fasce deboli).

C'è poco da fare, l'ideologia della competizione di mercato rispunta fuori ogni volta che si aprirebbe invece la possibilità di valorizzare il senso profondo del Codice del Terzo settore, che ridisegna il campo non più dividendo soggetti pubblici e privati, ma guardando all'insieme dei soggetti di interesse generale (pubblici e di Terzo settore) come alleati per realizzare finalità comuni. Ciò è ancor più paradossale se si pensa che un'impostazione di questo genere – anche a prescindere dal terzo settore – non è affatto sconosciuta nell'assetto dei servizi di interesse generale del nostro paese. Si consideri, ad esempio, a come il sistema sanitario nazionale, sin dalla sua fondazione, abbia riconosciuto l'esistenza, oltre che di una pluralità di soggetti privati, di talune "istituzioni a carattere privato... considerate, ai fini dell'erogazione dell'assistenza sanitaria, presidi dell'unità sanitaria locale nel cui territorio sono ubicati" (Legge 833/1978, art. 43): in sostanza dei soggetti privati cui è riconosciuto il fatto di essere parte integrante, tanto nella programmazione quanto nell'erogazione dei servizi, del sistema che assicura la salute dei cittadini. Esattamente ciò che andrebbe riconosciuto alle imprese sociali sul fronte dell'avviamento al lavoro delle fasce deboli, e che viene invece ignorato, malgrado il distintivo status costituzionale riconosciuto agli enti di Terzo settore dalla Riforma e poi dalla Sentenza 131/2020 della Corte costituzionale.

## — Conclusioni

L'inserimento lavorativo è una grande risorsa di interesse generale che il nostro Paese ha iniziato a sviluppare prima di altri e che da decenni contribuisce in modo decisivo a costruire veri percorsi di autonomia per persone in grave difficoltà. Le cooperative sociali hanno dimostrato che è possibile fare impresa coinvolgendo le persone che il sistema produttivo generalmente scarta non solo in casi isolati, ma in migliaia di diverse situazioni e coinvolgendo decine di migliaia di lavoratori svantaggiati. È un sistema che è stato capace di resistere alle crisi che hanno scosso l'economia negli ultimi due decenni e di rilanciarsi investendo e innovando. È, al tempo stesso, un sistema pericolosamente e pesantemente ignorato dalle politiche pubbliche che, nella forma e soprattutto nella sostanza, in questi trent'anni hanno dimenticato il tema dell'inserimento lavorativo e non hanno sviluppato strumenti ulteriori pur laddove esistevano sperimentazioni virtuose che sarebbero dovute diventare una base per politiche più ampie; le politiche effettive anzi mostrano pericolosi segni di regresso, ad esempio sul fronte del *public procurement* socialmente orientato e delle politiche attive del lavoro, pur in presenza di strumenti normativi che lo sostengono.

Tanto un confronto internazionale, quanto uno sguardo complessivo al fenomeno nel nostro paese ci avvertono ora del rischio che tale insensibilità delle politiche porti a non cogliere le potenzialità di sviluppo delle imprese sociali di inserimento lavorativo, anche con il rischio di ridimensionarne la portata in anni futuri. Per questi motivi va sostenuto con forza il carattere di interesse generale di questa attività, per ultimo riaffermato in ultimo dal Codice del Terzo settore e vanno previste politiche adeguate quali quelle qui richiamate.

# Quello strano istituto dell'art. 112, agli occhi del Giudice

Luigi Gili

LEXTO - Studio Legale

## Premessa

In base all'art. 112 del decreto legislativo n. 50 del 2016, meglio noto come Codice dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di appalto ed a quelle di concessione o possono riservarne l'esecuzione ad operatori economici ed a cooperative sociali e loro consorzi, il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti, quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati.

Sempre l'art. 112 prevede che le persone da coinvolgere debbano essere lavoratori svantaggiati così come da norme consolidate: disabili di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 1999 o svantaggiati ai sensi dell'art. 4 della legge n. 381 del 1991, e dunque non gli svantaggiati nella definizione più ampia, comprensiva anche del disagio occupazionale, così come previsto dal regolamento (UE) n. 651/2014 ed ulteriori disposizioni comunitarie.

Mutuando una terminologia tipica delle gare per la scelta del socio privato nelle società miste, le procedure riservate di appalti o di concessioni sono gare "a doppio oggetto" (Moro et al. 2022), in quanto chi partecipa deve prevalere sia per l'offerta prestazionale ed il prezzo offerto, sia per la qualità del progetto di inserimento lavorativo. La valutazione di questo secondo aspetto potrebbe riguardare anche persone ulteriori, disabili o svantaggiate anche non certificate, oppure persone con altre tipologie di difficoltà rispetto a quelle previste dall'art. 4 della l. n. 381/1991, qualora la stazione appaltante abbia ritenuto di valorizzare questi inserimenti ulteriori con un punteggio, all'interno di criteri premiali ed ai fini dell'aggiudicazione della gara.

L'art. 112 – attuativo delle previsioni a livello comunitario contenute negli artt. 24 della direttiva 2014/23/UE (concessioni), 20 della direttiva 2014/24/UE (appalti) e 38 della direttiva 2014/24/UE (settori speciali) –, non nasce dal nulla, ma in Italia è l'evoluzione dell'art. 52 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (il precedente Codice dei contratti pubblici) (Balestreri, 2009) ed ancor più dell'esperienza maturata con le convenzioni ai sensi dell'art. 5 della l. n. 381/1991.

Rispetto al passato, l'istituto dell'art. 112 ha 1) una maggiore estensione e possibilità applicativa rispetto all'art. 52 d.lgs. n. 163/2006 e 2) un respiro più ampio rispetto alle convenzioni ex art. 5. Rispetto al primo punto, se le direttive del 2004 avevano permesso di passare da misure di inserimento sociale, costruite come condizioni di esecuzione, a quella di appalto riservato, pur se ancora da raffinare, le direttive del 2014 hanno portato maggior chiarezza ed un ampliamento soggettivo, che si è riversato nella normativa nazionale qui oggetto di analisi: oltre ai laboratori protetti, infatti, possono ora espressamente partecipare le imprese sociali e, come beneficiari, sono previsti non solo i disabili ma anche le persone svantaggiate (Cavallo, Parachini, 2019; Emmolo, 2015). Rispetto al secondo punto, va notato che la convenzione ai sensi dell'art. 5 l. n. 381/1991 "è applicabile alla sola fornitura di beni e servizi strumentali alla pubblica amministrazione e non anche, a contrariis, ai servizi pubblici destinati a soddisfare la collettività" (cfr. Cons. Stato, V, 16 aprile 2014 n. 1863; 11 maggio 2010 n. 2829)", cosa che diventa invece possibile ai sensi del citato art. 112 del d.lgs. 50/2016<sup>1</sup>.

Incidentalmente, non vi sono poi ragioni per ipotizzare che l'istituto dell'art. 112 subisca stravolgimenti peggiorativi nei prossimi mesi, in occasione delle attese modifiche al Codice dei contratti pubblici<sup>2</sup>, tenuto anche conto delle novità e spinte in avanti che, in termini di utilizzo strategico degli appalti pubblici (Gili, 2021), sono recentemente giunte a fronte dell'art. 47 del DL 77 del 2021 (cd. decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni nella legge n. 108 del 2021<sup>3</sup>, e tenuto inoltre conto dell'importanza del Social Economy Action Plan adottato a dicembre 2021 dalla Commissione UE, a cui la Rivista Impresa Sociale ha dedicato particolare attenzione nel numero 1/2022.

Se queste, sommariamente, sono le coordinate e le correlazioni normative dell'istituto in esame, la domanda a cui si tenterà di fornire una risposta, con il presente contributo, è come il Giudice – con la sua necessaria formazione da giurista ed una tendenziale insofferenza verso limitazioni imposte alla partecipazione ad una competizione pubblica, mutuata in particolar modo dalla materia della concorrenza e dei contratti pubblici – veda questo strumento di politica attiva del lavoro, innestato in una commessa pubblica e che passa tramite un accordo contrattuale tra il pubblico e solo

1 Si veda ad esempio quanto affermato da Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2016, n. 4129, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; si veda anche Cons. Stato, V, 16 aprile 2014 n. 1863; 11 maggio 2010 n. 2829.

2 Si veda il disegno di legge delega al Governo in materia di contratti pubblici, approvato definitivamente dal Senato in data 14 giugno 2022, in <https://www.senato.it/home>

3 L'art. 47 introduce misure di pari opportunità,

generazionali e di genere nei contratti pubblici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR e del Piano Nazionale Complementare - PNC. Di particolare interesse il comma 5 dell'articolo in questione, nella parte in cui dispone che le stazioni appaltanti possano prevedere punteggi aggiuntivi, qualora l'offerente o il candidato si impegni ad assumere giovani con meno di trentasei anni e donne oltre alla percentuale minima necessaria ai fini della par-

tecipazione. Le misure previste dall'art. 47, per la loro concreta attuazione, sono da leggere avvalendosi del d.P.C.M. 7 dicembre 2021, pubblicato sulla G.U.R.I. del 30 dicembre 2021, recante per l'appunto "Linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC".

alcune tipologie di operatori privati, per così dire “geneticamente” attente al sociale.

A questa domanda si può dare una risposta abbastanza puntuale, a fronte del fatto che la giustizia amministrativa italiana, a differenza di quella civile o penale, è completamente conoscibile, almeno per gli ultimi decenni, in quanto le decisioni dei Tribunali amministrativi regionali, del Consiglio di Stato e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sono tutte reperibili tramite il motore di ricerca del sito istituzionale di Giustizia amministrativa<sup>4</sup>.

Poco o nulla si è invece rinvenuto circa le sentenze del Giudice civile inerenti a contenziosi relativi all'art. 112, in una delle banche dati giuridiche a pagamento maggiormente diffuse in Italia<sup>5</sup>; ad esempio, in merito ad eventuali risoluzioni del contratto, inadempimenti o penali contrattuali per inosservanza agli obblighi di inserimento lavorativo.

Qui si apre un altro tema, riguardante tutti i contratti pubblici: la pubblica amministrazione ed i privati, ed a seguire la giurisprudenza amministrativa e civile – altro discorso per quella penale – di regola prestano maggiore attenzione alla fase di scelta del contraente rispetto a quella dell'esecuzione del contratto, a scapito dell'effettività dell'adempimento e della verifica circa la qualità delle prestazioni rese. Ed anche il contenzioso, di conseguenza, risente di questo minore interesse per così dire “di sistema”, in relazione a quanto accade dopo che la fase dell'aggiudicazione.

Ancor prima di esaminare la giurisprudenza, quella esistente e conoscibile, è da richiamare una recente decisione della Corte di Giustizia europea in tema di appalti riservati. Va da sé che le decisioni della Corte di Giustizia interessano in quanto l'Unione europea ha rilevanti competenze in materia di contratti pubblici e perché, a livello comunitario, esse hanno valore di fonte di diritto in relazione all'interpretazione così data alle disposizioni UE.

## — La decisione della Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2021, n. C-598/19

La questione, posta all'attenzione della Corte di giustizia, riguardava la portata dell'art. 20 della direttiva appalti 2014/24, dedicato agli appalti riservati. Il dubbio interpretativo è se fosse conforme alla normativa comunitaria la limitazione di partecipazione agli appalti riservati, prevista da una stazione

appaltante della comunità autonoma dei Paesi Baschi, solo a “centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale”<sup>6</sup>, escludendo altre realtà presenti in Spagna, quali “i centri speciali per l'impiego”, di iniziativa imprenditoriale<sup>7</sup>; si tratta in sostanza di due forme giuridiche che nell'ordinamento spagnolo hanno entrambe una peculiare vocazione all'inserimento lavorativo, ancorché con caratteristiche specifiche diverse. Nella sostanza, si è dibattuto se fosse possibile, per una stazione appaltante, stabilire requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 20 della direttiva, e dunque restringere le tipologie dei soggetti che si occupano di inserimento lavorativo, titolati a partecipare alla procedura riservata.

La conclusione cui giunge alla Corte è che la direttiva non prevede propriamente un diritto di tutti i soggetti – laboratori protetti ed operatori economici, il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate – a partecipare agli appalti riservati, sicché gli Stati membri hanno un margine di manovra, potendo stabilire condizioni supplementari.

Questo sempre, ha precisato la Corte, nel rispetto delle norme fondamentali del Trattato FUE (libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi) e dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità.

Il Giudice comunitario ha inoltre ricordato che il principio di parità di trattamento, in materia di contratti pubblici, impone che situazioni analoghe siano trattate in maniera uguale, a meno che un trattamento diverso sia obiettivamente giustificato, ed ha rimesso al Giudice interno di verificare in concreto se la riserva prevista a favore dei centri per l'impiego di iniziativa sociale abbia una giustificazione, ovvero se sia proporzionata ed ancor prima fondata la principale motivazione addotta dal Governo spagnolo, che queste tipologie di centri, a differenza di quelli imprenditoriali, siano in grado di attuare in modo più efficace l'obiettivo di inserimento sociale, in quanto, letteralmente, “massimizzano il valore sociale e non economico, dato che, in primo luogo, non hanno scopo di lucro e reinvestono tutti i loro utili nei loro obiettivi sociali, in secondo luogo, sono caratterizzati dall'adozione di principi democratici e partecipativi nella loro gestione e, in terzo luogo, in tal modo ottengono che la loro attività abbia un maggiore impatto sociale fornendo posti di lavoro di migliore qualità e migliori opportunità di integrazione e reintegrazione sociale e professione di persone disabili e svantaggiate”.

La decisione della Corte di Giustizia è di interesse in quanto afferma l'esistenza di una discrezionalità dello Stato, nel de-

<sup>4</sup> <https://www.giustizia-amministrativa.it/> - In base alla ricerca svolta tramite parole chiave – non esiste nella banca dati in questione, una sezione dedicata alle decisioni relative all'art. 112 d.lgs. n. 50/2016 –, le sentenze sugli appalti e concessioni riservate, primo e secondo grado, a maggio 2022 risultano complessivamente meno di quaranta.

<sup>5</sup> La banca dati consultata è quella di Leggi d'Italia, Wolter Kluwers, <https://www.leggiditaliaprofessionale.it/>

<sup>6</sup> In base alla quattordicesima disposizione finale della legge spagnola n. 9 del 2017 sugli appalti pubblici, i centri per l'impiego di iniziativa sociale “sono promossi e partecipati in misura superiore al 50%, direttamente o indirettamente, da uno o più enti,

pubblici o privati, senza scopo di lucro o il cui carattere sociale sia riconosciuto nei propri statuti, siano essi associazioni, fondazioni, persone giuridiche di diritto pubblico, cooperative di carattere sociale o altri enti dell'economia sociale, nonché i centri detenuti dalle predette società commerciali, il cui capitale sociale appartenga in maggioranza a uno degli enti sopra citati, direttamente o indirettamente (attraverso la nozione di società dominante disciplinata dall'articolo 42 del codice del commercio) purché nei loro statuti o in un accordo sociale si impegnino sempre a reinvestire interamente i loro utili per la creazione di opportunità di impiego per le persone con disabilità e per il miglioramento continuo della propria competitività e attività di

economia sociale, conservando in ogni caso, la facoltà di scegliere di reinvestirli nel proprio centro speciale per l'impiego o in altri centri speciali per l'impiego di iniziativa sociale”.

<sup>7</sup> Invece, secondo l'art. 43 del regio decreto legislativo n. 1 del 2013, che ha approvato la rifusione della legge generale sui diritti delle persone con disabilità e la loro integrazione sociale, “i centri speciali per l'impiego hanno come scopo principale quello di svolgere un'attività di produzione di beni o servizi, con regolare partecipazione alle operazioni del mercato, e come finalità quella di garantire un lavoro retribuito alle persone disabili; essi sono anche un mezzo per includere il maggior numero possibile di tali persone nel sistema ordinario di impiego. (...)”.

terminare le tipologie di soggetti più idonei a perseguire le finalità sociali che caratterizzano gli appalti riservati, anche in giustificata deroga del principio di parità di trattamento. Quanto affermato dal Giudice comunitario, a livello italiano, pare rafforzare la vocazione dell'art. 112 ad avere quali operatori di riferimento le imprese sociali, prestando esse attenzione non solo al lavoratore ma alla persona nel suo complesso<sup>8</sup>.

Prendendo ora spunto dalle sentenze reperate del Giudice amministrativo, di seguito si tratteranno i seguenti argomenti, in relazione all'art. 112: i) le differenze con le convenzioni ex art. 5 l. n. 381/1991; ii) la programmazione; iii) gli spazi di applicazione dell'avvalimento e del subappalto; iv) l'applicazione ed in che termini della clausola sociale.

## — Le differenze con le convenzioni ex art. 5 l. n. 381/1991

Gli appalti ex art. 112 convivono con le convenzioni dell'art. 5 della l. n. 381/1991, le quali non sono venute meno con il sopraggiungere del nuovo istituto. *L'incipit* dello stesso art. 112 lo conferma, nel momento in cui precisa che sono fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative ed imprese sociali.

Si apre il tema di un *actio finium regundorum* tra i due istituti, tema che più volte ha richiamato l'attenzione della giurisprudenza.

Di riferimento è la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, 24 febbraio 2022, n. 1300. La tesi del ricorrente era che l'affidamento di servizi ambientali, effettuato ai sensi dell'art. 112 del Codice dei contratti pubblici, risentisse delle stesse limitazioni delle convenzioni ai sensi dell'art. 5 l. n. 381/1991, ovvero principalmente obbligo di motivazione ed applicazione – a fronte della già ricordata lettura restrittiva – solo ai servizi ed alle forniture prestate direttamente a favore delle pubbliche amministrazioni, con esclusione, dunque, dei servizi pubblici *et similia* in quanto rivolti alla cittadinanza.

Il Consiglio di Stato, in linea con quanto deciso dal Giudice di primo grado, ha delineato le differenze dei due istituti, rimarcando che l'art. 112 non soffre limiti di importo o tipologia di prestazioni.

Non mancano, peraltro, isolate decisioni del Giudice amministrativo che risultano limitare lo spazio di azione dell'art. 112, andando ingiustificatamente a riutilizzare argomenti spesi dalla giurisprudenza per perimetrare l'ambito di applicazione delle convenzioni ai sensi dell'art. 5 l. n. 381/1991.

Tra le decisioni più recenti, in tale scia interpretativa, si segnala la sentenza del Tar Campania, Napoli, Sez. II, 7 febbraio 2022, n. 853.

La controversia era stata promossa da una società di capitali, avverso la gestione di un parcheggio pubblico oggetto di

appalto riservato. Il Tar ha annullato gli atti della procedura in quanto il Comune non avrebbe curato l'aspetto della motivazione del perché procedere con l'appalto riservato.

L'osservazione al riguardo è che il Giudice ha rinvenuto un aggravio motivazionale invero non previsto dalla legge, con l'aggiunta riportata nella sentenza che l'annullamento sarebbe oltremodo giustificato in quanto si tratterebbe di servizi pubblici, e dunque con riutilizzo dei limiti di operatività applicati dalla giurisprudenza maggioritaria alle convenzioni ex art. 5.

Si segnala anche la recente sentenza del Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 31 marzo 2022, n. 310.

In tema di affidamento di appalto riservato relativo a servizi di gestione integrata di rifiuti urbani e di igiene ambientale, il Giudice ha rimarcato che l'art. 112 del d.lgs. n. 50/2016 non prevede alcun limite, né di valore né di oggetto, entro cui contenere la riserva di partecipazione. La limitazione prevista dalla legge n. 381/1991, sempre secondo il Tar, non è contemplata né dalla normativa comunitaria né dal Codice dei contratti pubblici, perché perseguirebbe una finalità esattamente antitetica rispetto a quella dell'art. 20 della direttiva 2014/24, in quanto avvantaggerebbe gli operatori economici diversi da quelli che tutelano le categorie di lavoratori svantaggiati.

Da richiamare – pur se non direttamente inerente l'art. 112 –, è anche la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3586.

I Giudici di Palazzo Spada si sono trovati a valutare la correttezza di sentenza del Tar Lazio del 2020, che era giunta alla conclusione che vi fosse l'impossibilità delle cooperative sociali di svolgere attività di trasporto, raccolta, riciclaggio, lavorazione e trattamento dei rifiuti. Questo perché, secondo il ragionamento del Giudice di primo grado, rispetto all'ampia previsione di operatività dell'art. 1, lett. b), l. n. 381/1991, dovrebbero trovare invece applicazione le norme successive e speciali, di cui all'art. 2, lett. e) del d.lgs. n. 112/2017 (disciplina in materia di impresa sociale) ed art. 2, lett. e) d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), che escludono i servizi ambientali dall'ambito di operatività degli ETS. Se così fosse – essendo le cooperative sociali di tipo B di diritto imprese sociali, e a loro volta automaticamente ETS –, l'ambito di applicazione degli appalti ex art. 112 si restringerebbe non poco, in quanto tutti i servizi e le prestazioni legati ai rifiuti urbani (e tutti i correlati servizi declinati in termini di economia circolare) ne sarebbero esclusi.

Il Consiglio di Stato, con la richiamata sentenza, ha giustamente riformato la sentenza del Tar Lazio, affermando il principio che, per le attività esercitabili dalle cooperative sociali, rimane di riferimento la l. n. 381/1991 a prescindere dalle successive previsioni normative, le quali, letteralmente, *“si limitano a disciplinare le macro categorie (nelle quali sono incluse anche le cooperative sociali) relative rispettivamente alle imprese sociali e agli enti del terzo settore, definendone i relativi presupposti”*<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Sul tema è se non altro da ricordare il d.m. 7 dicembre 2021, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 237/2021, con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha adottato le *“linee guida per l'individuazione delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale”*, in attuazione dell'art. 11, comma 3 d.lgs. n. 112/2017.

<sup>9</sup> Con la conseguenza che, seguendo il ragionamento del Consiglio di Stato, la cooperativa sociale

di tipo B, almeno in materia ambientale, ha un ambito oggettivo di operatività più ampio rispetto a quello attribuito dalla legge all'impresa sociale.

Tirando le fila di quanto sinora detto, si deve convenire che i contratti ex art. 112 d.lgs. n. 50/2016 e le convenzioni ai sensi dell'art. 5 della legge n. 381/1991 sono istituti distinti, similari ma non identici, avendo essi una portata applicativa differente, principalmente in base ai diversi importi di riferimento ed alle tipologie di prestazioni pubbliche che possono essere interessate dal loro utilizzo strategico.

Il quadro emerso porta ad indugiare anche sul tema sostanziale se gli appalti e le concessioni riservate possano avere un'applicazione maggiore, in termini di tipologia di prestazioni interessate.

Il dato certo è che i contratti riservati di cui all'art. 112 non hanno di per sé un limite prestazionale o merceologico, pur se è vero che nei fatti la loro maggiore applicazione è nell'ambito di servizi, principalmente di pulizia di locali interni, di carattere ambientale esterno e di manutenzione in genere del verde pubblico. Non è peraltro detto che non si possa abbinare gli appalti riservati anche ad altre tipologie di prestazioni; anzi questo sarebbe auspicabile, per fare crescere e diversificare l'esperienza che possono acquisire le persone con disabilità e svantaggiate, nell'ottica di fornire loro una capacità ed esperienza lavorativa il più possibile spendibile anche al di fuori di ambiti protetti e partendo dal presupposto, non secondario, che lo svantaggio non è tutto uguale in termini di compatibilità con le prestazioni lavorative. Lambito di applicazione dell'art. 112 è dunque aperto, rimesso anche alla disponibilità e capacità delle amministrazioni pubbliche di pensare e progettare un utilizzo più diffuso dell'istituto, oltre le "frontiere" (pur importanti e dignitose) delle sopra richiamate attività usuali di applicazione.

## Il tema della programmazione

Un altro tema importante è quello della programmazione. Questo è un passaggio fondamentale per la conformazione dell'art. 112 come strumento di politica attiva del lavoro in quanto, prima della sua messa a terra, è necessario che la pubblica amministrazione effettui una valutazione di quali appalti e concessioni possano essere compatibili con l'inserimento di persone disabili e svantaggiate, valutazione che va svolta nell'ambito della programmazione di cui all'art. 21 del Codice dei contratti pubblici (triennale per i lavori e biennale per forniture e servizi).

L'attività di programmazione delle procedure ex art. 112 – oltre alle ragioni organizzative e contabilistiche tipiche di ogni contratto pubblico –, deve tenere anche conto delle previsioni programmatiche di matrice socio-assistenziale, secondo una logica di raccordo prevista anche dall'art. 142, comma 5 *quater* del Codice dei contratti pubblici, ad avviso del quale le stazioni appalti approvano gli strumenti di programmazione degli acquisti dei servizi alla persona, nel rispetto di

quanto previsto dalla legislazione statale e regionale di settore (Antonini et al., 2019).

Detta attività di programmazione va necessariamente calata in uno scenario temporale a medio termine e deve avere copertura di risorse, anche specificate in termini di quote percentuali destinate rispetto all'importo complessivo delle commesse di quel determinato ente, a fronte di decisioni condivise dall'ente medesimo. Di riferimento è l'esperienza maturata da alcuni enti locali come il Comune di Torino, con anche la previsione a monte di un regolamento specifico in tema di procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili (Gili, Dutto, 2015).

L'Autorità Anticorruzione - ANAC, nel documento di consultazione di ottobre del 2021 relativo alle Linee guida in tema di "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali"<sup>10</sup>, pur se è da attendersi oggetto di future modifiche in diversi punti, a fronte del parere interlocutorio 3 maggio 2022 n. 802 del Consiglio di Stato<sup>11</sup>, ha anche essa rilevato l'importanza della programmazione per quanto riguarda le procedure ai sensi dell'art. 112.

Ponendo al centro le esigenze della persona, non è inoltre da dimenticare che l'attività di programmazione delle procedure ex art. 112, oltre a rispondere alle previsioni del Codice dei contratti pubblici ed alla normativa di settore, è oggi chiamata a raccordarsi anche con le attività di interesse generale svolte dagli enti del Terzo Settore, così come fotografate da un eventuale procedimento di co-programmazione, strumento di amministrazione condivisa particolarmente importante (Fazzi, 2021; Marocchi, 2021; Bongini et al., 2021). Le Linee guida di cui al d.m. n. 72/2021 – ad oggetto il rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, agli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 –, confermano le considerazioni svolte: è previsto, al paragrafo 1, punto 2.1, che nell'ambito del procedimento di co-programmazione è da fare preliminarmente riferimento alla disciplina di settore e, al paragrafo 2, che gli enti pubblici tengono conto degli esiti delle attività di co-programmazione ai fini dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali.

In merito alla programmazione, tema già in generale poco indagato dal Giudice, si segnala la sentenza del Tar Trento, 2 marzo 2022, n. 45.

La controversia riguardava la doglianza sollevata da una società a responsabilità limitata avverso una gara di servizi di pulizie ex art. 112, riservata alle cooperative sociali e agli operatori economici aventi a prevalente oggetto sociale l'integrazione dei lavoratori svantaggiati. Quello che la ricorrente ha tra l'altro contestato è la predeterminazione a monte – in base a legge provinciale e successiva delibera di Giunta provinciale –, della quota da aggiudicare come appalti riservati per un periodo di tre anni da parte di altra amministrazione pubblica, rimessa alle decisioni della Pro-

<sup>10</sup> Consultabile in <https://www.anticorruzione.it/-/schema-di-linee-guida-recanti-%C2%ABindicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali-%C2%BB>

<sup>11</sup> In <https://www.giustizia-amministrativa.it/> - Il Consiglio di Stato, con il predetto parere, oltre a

segnalare all'Autorità di valutare l'opzione di "non intervento" a fronte del prossimo riordino del d.lgs. n. 50/2016, ha tra l'altro richiamato l'attenzione sull'opportunità ed utilità di previsioni delle linee guida in ambiti diversi da quelli del Codice dei contratti pubblici, ad esempio in materia di program-

mazione delle risorse e degli interventi sociali, nonché, quanto ai regimi derogatori (e dunque anche art. 112), sulla necessità di una regolamentazione secondaria rispetto a quanto già adeguatamente normato a livello di fonte primaria.

vincia. Il Giudice ha ritenuto la previsione programmatica provinciale distorsiva delle regole di mercato e lesiva della discrezionalità dell'altra amministrazione pubblica, non ritenendo dirimente la già richiamata decisione della Corte di Giustizia 6 ottobre 2021 n. C 598/2019 in quanto, nel caso specifico, vi sarebbe stata un'ingiustificata e/o sproporzionata distorsione della concorrenza.

L'osservazione è che la sentenza in oggetto pare essere molto legata alle specificità del caso, non essendo in dubbio, per le ragioni di cui sopra, l'obbligatorietà e l'importanza dell'attività di programmazione delle procedure ex art. 112 ai sensi del Codice dei contratti pubblici.

## — Avvalimento e subappalto

Altro tema, giunto all'attenzione del Giudice, è se l'avvalimento e il subappalto siano compatibili con le logiche degli appalti riservati.

L'avvalimento, previsto dall'art. 89 del Codice dei contratti pubblici, permette all'offerente di soddisfare la richiesta del bando di gara di avere un determinato requisito di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale, avvalendosi della capacità di altri soggetti. Nel nostro caso è da chiedersi se un'impresa che abbia i requisiti soggettivi per partecipare alle procedure riservate ex art. 112, ma sprovvista di requisiti per la partecipazione ad una determinata gara riservata, possa acquisirli attraverso l'avvalimento da parte di un'impresa terza, anche se non cooperativa od impresa sociale.

Il subappalto, disciplinato dall'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016 e di ampia applicazione secondo l'orientamento comunitario, è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. Anche per questo istituto è da chiedersi se il subappalto debba o meno rimanere nel contesto ristretto delle imprese abilitate a partecipare alle gare riservate di nostro interesse.

Parimenti in tema di avvalimento ed art. 112, la giurisprudenza non è numerosa: di interesse la sentenza Tar Campania, Napoli, Sez. V, 3 aprile 2018, n. 2144.

Con essa il Giudice ha affermato che l'avvalimento – essendo un istituto di carattere generale le cui limitazioni vanno interpretate restrittivamente –, si applica anche ai contratti riservati.

Tale conclusione può far sorgere qualche perplessità in quanto, così facendo, si rende meno riservata questa tipologia di contratti pubblici, con potenziali rischi di comportamenti opportunistici del soggetto che dispone tanto di un'impresa for profit quanto di un'impresa o cooperativa sociale avente ad oggetto l'inserimento lavorativo, non propriamente autonoma, che viene utilizzata come una sorta di società di scopo per il settore degli appalti riservati e che viene sostenuta, da un punto di vista tecnico organizzativo, principalmente con i requisiti prestati dall'impresa for profit. Le perplessità muovono dal presupposto che tra le finalità sottese all'art. 112, oltre all'inserimento di lavoratori disabili e svantaggiati,

vi è anche quella di sostenere un certo modo di fare impresa – cooperative sociali ed imprese sociali in generale –, in linea con quanto affermato dall'art. 45 Cost. in tema di modello cooperativo, abbinato all'importanza del lavoro e agli obblighi di solidarietà sociale (artt. 1 e 2 Cost.).

Il timore del manifestarsi di tali comportamenti opportunistici non è di certo teorico, ma dall'altro l'istituto dell'avvalimento, come si è detto, è molto forte a livello comunitario. Nel contempo, è da considerare che, qualora il bando richieda all'operatore di avere maturato un fatturato di settore e svolto servizi analoghi se non specifici rispetto a quelli di inserimento lavorativo, i timori di cooperative sociali spurie potrebbero se non altro depotenziarsi. In alcuni casi, inoltre, l'avvalimento potrebbe essere anche un'opportunità per le imprese e le cooperative sociali tali a tutti gli effetti, qualora manchino loro o non siano ancora maturati requisiti tecnici difficilmente reperibili nel circuito "chiuso" delle tipologie di imprese e di soggetti che possono partecipare alle procedure ai sensi dell'art. 112.

Il tema del subappalto ed art. 112 è ancor meno trattato in giurisprudenza: vi è un accenno in diverse sentenze, tra cui la già richiamata sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, 24 febbraio 2022, n. 1300. Con la suddetta decisione, il Consiglio di Stato, partendo dal capitolato di gara che riconosceva l'operatività del subappalto, ha svolto ragionamenti muovendo da regole consolidate in materia, ovvero che il subappalto deve essere dichiarato in sede di gara, che non si può configurare un subappalto integrale perché altrimenti sarebbe una cessione del contratto vietata dalla legge, che comunque il subappaltatore deve possedere i requisiti soggettivi richiesti dal bando per le prestazioni oggetto di subappalto.

## — Clausola sociale

Altro tema interessante riguarda il rapporto tra gli appalti riservati e l'art. 50 del Codice dei contratti pubblici, il quale prevede che i bandi dei contratti pubblici, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera, devono prevedere, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato dall'operatore uscente, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario dei contratti collettivi di settore.

Va anche ricordato che il decreto legge n. 76 del 2020, convertito in legge n. 120 del 2020, ha previsto che la clausola sociale operi anche nelle gare sottosoglia comunitaria, sicché l'istituto ha oggi portata generale fermi i suoi necessari limiti, dato che, come più volte affermato dalla giurisprudenza, l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto va temperato con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita a che il vincente organizzi il servizio in modo coerente con la propria organizzazione produttiva.

Venendo al perimetro di nostro interesse, la clausola sociale trova applicazione anche in caso di appalti e concessioni riservate, anche se con alcune peculiarità.

Non si è reperita giurisprudenza al riguardo, ma si è trovata traccia di *res controversa* avanti l'ANAC, la quale ha adottato parere precontenzioso 15 settembre 2021, n. 633<sup>12</sup>.

La questione riguardava la clausola di salvaguardia relativa al servizio di ristorazione scolastica, in cui il gestore uscente non era impresa o cooperativa sociale. Nella specie, il gestore uscente prospettava l'illegittimità della nuova procedura di gara per il servizio in questione, ora strutturato come concessione ai sensi dell'art. 112, in quanto i partecipanti riservati non erano in grado di osservare sia l'inserimento almeno per il 30% di disabili e di persone svantaggiate, sia di adempiere alla clausola sociale assorbendo il personale "ordinario" del gestore uscente.

L'Autorità ha risolto l'apparente dilemma conciliando i due impegni in base alla loro diversa intensità: l'impiego di personale disabile o svantaggiato, nella percentuale di legge, è doveroso perché è elemento che caratterizza la concessione ai sensi dell'art. 112, mentre l'obbligo di assorbimento dei lavoratori del precedente affidatario è subordinato alla previa valutazione di compatibilità con l'organizzazione di impresa dell'operatore economico subentrante, a cui va aggiunta la verifica di compatibilità con l'obbligo di assorbimento del personale svantaggiato.

Ne esce una clausola sociale legittimamente "indebolita", a favore della prevalenza data all'assorbimento ed alla continuità lavorativa del personale disabile e svantaggiato.

Il ragionare sull'inserimento obbligatorio e clausola sociale fa emergere anche un dubbio sostanziale di fondo, ovvero se gli appalti riservati siano un'occasione di lavoro per molti, pur se a termine, oppure un sistema pubblico-privato che garantisce una sostanziale continuità di lavoro ad una comunità relativamente definita di persone in difficoltà, che si trovano, in un certo momento storico, come lavoratori tutelati in un appalto o concessione ai sensi dell'art. 112 e così continuano ad esserlo negli anni successivi, finché l'appalto e la concessione vengono rinnovate da parte della pubblica amministrazione.

Anche a fronte di quanto affermato dall'ANAC, in termini di rapporto tra l'obbligo di inserimento lavorativo e la clausola sociale, pare difficile che alla persona disabile e svantaggiata, se vuole, non venga garantita la continuità del lavoro con il gestore subentrante. Per il lavoratore questo dovrebbe essere un fattore positivo, specialmente se deve ancora completare il progetto di inserimento nel suo complesso.

Dall'altro, specialmente in sede di programmazione, è da considerare l'ipotesi che una gestione, ripetuta e continuata

di servizi ex art. 112, tendenzialmente possa generare un impatto ad una comunità definita di persone (comunque, altrimenti in difficoltà perché impossibilitate a trovare un lavoro dignitoso). Al che, quando questo si verifica, se si vogliono fornire risposte di inclusione ulteriori, usando l'occasione dei contratti pubblici, probabilmente la strada è quella di aumentare le procedure ai sensi dell'art. 112 ed anche di implementare quanto possibile le premialità nelle gare, a favore degli operatori economici che si impegnino ad assumere persone svantaggiate, anche per ragioni ulteriori da quelle tipizzate dall'art. 4 l. n. 381/1991. Lo scenario dello Stato banditore che premi l'impresa non solo per quello che andrà a fare, ma anche per come lo farà, coinvolgendo persone in difficoltà a trovare occupazione, non è d'altronde una mera prospettiva de *iure condendo*, in quanto è già alla base delle convenzioni ai sensi della l. n. 381/1991, degli appalti e concessioni ex art. 112 del Codice dei contratti pubblici e, più in generale, dell'utilizzo strategico degli appalti pubblici.

## — Conclusioni

Vista la giurisprudenza amministrativa che si è occupata del nostro istituto, la conclusione a cui può giungersi è che il Giudice tendenzialmente "comprende" le forti finalità sociali sottese agli appalti e concessioni ai sensi dell'art. 112 d.lgs. n. 50/2016, si direbbe, di più rispetto alle valutazioni svolte negli anni passati in relazione alle convenzioni ex art. 5 della l. n. 381/1991, alla fine relegate, a fronte di una penalizzante interpretazione restrittiva, nel mondo delle prestazioni a favore delle pubbliche amministrazioni. Circostanza questa che non ha permesso, forse, una maggiore sperimentazione di detti strumenti di inserimento in settori merceologici diversi da quelli più consueti quali le pulizie e le manutenzioni del verde.

Quello che le sentenze analizzate non dicono – anche perché, come si è detto, mancano decisioni del Giudice civile relative alla fase dell'esecuzione – è sulla capacità effettiva di queste misure di migliorare la vita alle persone lavorativamente coinvolte, e di permettere a queste di maturare esperienze apprezzate anche nel mercato del lavoro non protetto. Ma su questo non mancano testimonianze, ben più esaurienti, ivi inclusi di operatori, educatori e di assistenti sociali, che confermano l'efficacia di questo strumento, che sfrutta l'occasione del contratto pubblico e che ricerca e valorizza chi fa impresa accettando la "scommessa solidaristica" dell'obbligo di inserimento lavorativo (Vaccari et al., 2021; Cavotta, Rossi, 2021; Chiaf, 2013).

DOI: 10.7425/IS.2022.02.02

## Bibliografia

Antonini L., Quarneti G., De Nes M. (2019), "Servizi sociali", in Sandulli M.A., De Nictolis R. (diretto da), *Trattato dei contratti pubblici, Esecuzione Settori speciali. Appalti servizi speciali*, tomo IV, Giuffrè Francis Levebvre, Milano, p. 709 e ss.

Balestreri A.M. (2009), "Gli 'appalti riservati' fra principio di economicità ed esigenze sociali", *Urbanistica e appalti*, 7.2009, p. 789 e ss.

<sup>12</sup> Consultabile in <https://www.anticorruzione.it/>



Bongini A., Di Rago P.I., Semeraro S., Zandrini U. (2021), "La co-programmazione ex art. 55", *Impresa Sociale*, 2.2021, p. 49 e ss.

Cavallo M.B., Parachini S. (2019), "Condizione di esecuzione e contratti riservati", in Sandulli M.A., De Nictolis R. (diretto da), *Trattato dei contratti pubblici, Esecuzione Settori speciali. Appalti servizi speciali*, tomo IV, Giuffrè Francis Levebvre, Milano, pp. 3 e ss.

Cavotta V., Rossini M. (2021), "Carcere, lavoro e impresa sociale. Verso una effettiva rieducazione dei detenuti?", *Impresa Sociale*, 1.2021, p. 60 e ss.

Chiaf E. (2013), "Il valore creato dalle imprese sociali di inserimento lavorativo", *Impresa Sociale*, 0.2013, p. 15 e ss.

Emmolo E. (2015), "Le nuove direttive europee su appalti e concessioni e l'inserimento lavorativo di disabili e persone svantaggiate", in Moro P., Gili L., Gallo L., Coppetti A. (a cura di), *Cooperative sociali e inserimento lavorativo di persone svantaggiate*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 41 e ss.

Fazzi L. (2021), "Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione di welfare locale", *Impresa Sociale*, 3.2021, p. 30 e ss.

Gili L. (2021), "Prime considerazioni sull'art. 47 decreto legge 31 maggio 2021, n. 77", *Osservatorio di diritto comunitario e di diritto nazionale sugli appalti pubblici*, Università degli Studi di Trento. <http://www.osservatorioappalti.unitn.it>

Gili L., Dutto D. (2015), "Le clausole sociali", in Moro P., Gili L., Gallo L., Coppetti A. (a cura di), *Cooperative sociali e inserimento lavorativo di persone svantaggiate*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 38 e ss.

Marocchi G. (2021), "2022: sarà l'anno della coprogrammazione?", *Welforum.it*, 23 settembre 2021.

Marocchi G. (2021), "La coprogrammazione a Caluso. Un'esperienza di amministrazione condivisa", *Impresa Sociale*, 2.2021, p. 57 e ss.

Moro P., Olivari M., Scarpato F. (a cura di) (2022), *L'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate: tra esperienza, normativa e prassi. Il modello bresciano di politiche partecipate del lavoro*, Liberedizioni, Gavardo.

Moro P., Gili L., Gallo L., Coppetti A. (a cura di) (2015), *Cooperative sociali e inserimento lavorativo di persone svantaggiate*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Vaccari F., Sacchetti S., Signoretti A. (2021), "Ridisegnare i sistemi di gestione delle risorse umane per l'agricoltura sociale", *Impresa Sociale*, 2.2021, p. 34 e ss.

# L'economia sociale in Italia: dimensioni ed evoluzione

Carlo Borzaga, *Università degli Studi di Trento – Euricse*

Manlio Calzaroni, *Esperto di statistica, già responsabile Direzione centrale rilevazioni censuarie e registri statistici Istat*

Eddi Fontanari, *Euricse*

Massimo Lori, *Istat*

*Il presente contributo fornisce in buona parte la sintesi dei principali risultati contenuti nel rapporto Euricse-Istat pubblicato nel 2021 e curato da Carlo Borzaga, Manlio Calzaroni, Eddi Fontanari e Massimo Lori e a cui hanno collaborato Mauro Caramaschi, Carla Troccoli, Chiara Carini e Anna Berton. Il rapporto è stato realizzato nell'ambito della convenzione di ricerca "Dimensioni, evoluzione e caratteristiche dell'economia sociale" stipulata tra l'Istituto nazionale di statistica ed Euricse, con il contributo finanziario della Provincia Autonoma di Trento.*

DOI: 10.7425/IS.2022.02.03

## — Introduzione

Negli ultimi vent'anni è andato crescendo l'interesse dei ricercatori, dei policy maker, delle istituzioni nazionali e internazionali e della società in generale per le organizzazioni e le imprese promosse e gestite in forma partecipata da soggetti diversi dagli apportatori di capitale e che non hanno come obiettivo unico o principale il profitto, ma la risposta ad un bisogno del gruppo promotore o della comunità. Esse sono sempre più spesso accomunate con il termine di *Economia Sociale*.

A partire dall'ultimo quarto del XX secolo è risultato infatti sempre più evidente che queste organizzazioni – peraltro diffuse già prima della rivoluzione industriale – hanno contribuito ad una crescita economica sostenuta e sostenibile a vantaggio anche dell'occupazione, hanno affrontato in modo efficace diversi problemi sociali ancora non risolti e contribuito a ridurre i livelli di disuguaglianza (CIRIEC, 2017). È così cresciuta la consapevolezza che il loro ruolo vada rivalutato, riconoscendo che rappresentano un disegno istituzionale e una modalità di organizzazione efficiente, quanto e talvolta più di quelle tradizionali, di un'ampia platea di attività produttive – dalla conservazione e trasformazione di prodotti agricoli, alla gestione di servizi di interesse generale, alle produzioni ad alto contenuto di conoscenza.

La diffusione dell'interesse per le organizzazioni dell'economia sociale è confermata anche dall'attenzione che la Commissione Europea ha dedicato a tali organizzazioni e allo studio della loro dimensione ed evoluzione (European Commission 2020a; 2020b). Un'attenzione e un interesse che sono cresciuti nel tempo, fino all'approvazione nel 2021 dell'Action Plan per l'Economia Sociale (European Commission, 2021), con l'intento di promuovere un ulteriore potenziamento di queste organizzazioni nei Paesi dell'Unione Europea favorendo così il perseguimento del più generale obiettivo di realizzazione di un modello di crescita più sostenibile, equo e inclusivo.

I confini di questo insieme di organizzazioni sono però diversi a seconda dei contesti giuridici e delle culture prevalenti.

In alcuni Paesi vengono incluse solo le organizzazioni che, per legge o tradizione, non distribuiscono utili ai loro proprietari; in altri vi si fanno rientrare anche le cooperative; in altri ancora si tende ad includere anche le forme di impresa convenzionali che assumono volontariamente una qualche responsabilità sociale (ILO, 2017). Variano quindi sia nella letteratura scientifica che nei provvedimenti legislativi, anche i termini utilizzati per identificare il settore: non profit, terzo settore, economia sociale, economia sociale e solidale sono i termini che ricorrono con maggior frequenza, usati spesso come sinonimi anche se, ad un'analisi più attenta, ricomprendono insieme di organizzazioni diversi.

Assumendo a riferimento il contesto europeo, il termine più diffuso è quello di economia sociale (e – più recentemente – quello di economia sociale e solidale) che include tre grandi famiglie di organizzazioni – le associazioni, le cooperative e le mutue – con l'aggiunta più recente delle fondazioni e delle altre istituzioni non profit anche se costituite in forma di società di capitale, come le imprese sociali (CIRIES, 2012; SEE, 2021). Questa è anche l'impostazione adottata dalla Commissione Europea nell'Action Plan.

A identificare e definire questo sistema di organizzazioni concorrono una serie di caratteristiche che ne spiegano il funzionamento (CIRIEC, 2017) e che insistono sulle differenze nel comportamento economico e nei modelli di governance rispetto agli altri attori economici. Un primo elemento caratterizzante le organizzazioni dell'economia sociale risiede nella loro mission che esclude o assegna un'importanza secondaria e strumentale alla generazione e distribuzione di utili a favore del perseguimento della soddisfazione del bisogno di una particolare categoria di soci (ad esempio, cooperative e associazioni mutualistiche), oppure dell'intera comunità (ad esempio, cooperative sociali o associazioni di volontariato). A supporto di questo orientamento opera il vincolo di legge o statutario di non distribuzione degli utili che prevede l'accantonamento in appositi fondi, generalmente non appropriabili dai soci, destinati di fatto al rafforzamento della solidità e della sostenibilità finanziaria dell'organizzazione. La stru-

mentalità del capitale viene ulteriormente sancita dal funzionamento del processo decisionale che segue il principio democratico di “una testa, un voto” a conferma della natura prettamente partecipativa della governance.

Il panorama dell'economia sociale così definito risulta particolarmente variegato e racchiude vere e proprie imprese, come nel caso delle cooperative (*single* o *multi-stakeholder*), ma anche realtà prive di una struttura imprenditoriale, come molte associazioni. La sua rilevanza è però fuori discussione: solo in Europa secondo un recente studio (CIRIEC, 2017) l'economia sociale conta più di 2,8 milioni di organizzazioni che occupano più di 13,6 milioni di lavoratori, pari al 6,3% della popolazione in età da lavoro nei 28 Paesi dell'Unione Europea.

In Italia il concetto di economia sociale è stato finora poco utilizzato e sia la ricerca che il dibattito pubblico e l'attività legislativa hanno privilegiato singole componenti: le cooperative mutualistiche, da una parte, i vari tipi di associazioni, le cooperative sociali e imprese sociali, dall'altra. Di recente, dal 2016, questa seconda componente è stata unificata dal legislatore e identificata come terzo settore.

Il presente contributo si propone quindi di ricostruire un quadro unitario delle dimensioni e delle caratteristiche dell'intera economia sociale in Italia, nella convinzione che ciò costituisca una condizione per coglierne con maggior precisione il ruolo economico e sociale e, di conseguenza, le opportune modalità di sostegno e di controllo.

In realtà, l'esigenza di procedere a questa ricostruzione è stata sostenuta e sollecitata a livello internazionale fin dal 2006 con la pubblicazione del primo manuale per la costruzione del conto satellite dell'economia sociale (CIRIEC, 2006) – fatta coincidere in questo caso essenzialmente con cooperative e mutue – proprio per fornire uno strumento operativo utile a far fronte all'*institutionalism invisibility* che caratterizzava il settore.

In questo lavoro – che sintetizza in buona parte i principali risultati contenuti nel rapporto Euricse-Istat sull'economia sociale (Euricse, Istat, 2021) – si è cercato di tener conto nell'analisi oltre che delle imprese cooperative (Istat, 2019) anche delle altre organizzazioni senza fine di lucro, in particolare associazioni e fondazioni. È stato così possibile completare il quadro sulle caratteristiche, peculiarità, diffusione e distribuzione geografica e settoriale di tutte le organizzazioni dell'economia sociale.

L'articolo è strutturato come segue: dopo la descrizione delle fonti dei dati utilizzati nell'analisi, si presenta la dimensione complessiva dell'economia sociale italiana; il paragrafo successivo espone brevemente le principali caratteristiche dell'occupazione; a seguire si approfondiscono la specializzazione settoriale e le dinamiche evolutive delle organizzazioni dell'economia sociale. Verrà infine trattato il ruolo a livello regionale dell'economia sociale nei servizi di welfare e interesse generale per poi giungere alle conclusioni finali.

## I dati

Lo studio integra diverse fonti di dati rese disponibili dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat).

Nello specifico, per realizzare questo rapporto di ricerca, nell'ambito del SIR (Sistema Integrato dei Registri), sono stati utilizzati i registri statistici: Asia imprese attive, Asia occupazione, Frame SBS e Censimento permanente delle istituzioni non profit.

Il registro Asia imprese attive è costituito dalle unità economiche che esercitano arti e professioni nelle attività industriali, commerciali e dei servizi e fornisce informazioni sulla localizzazione e la struttura (attività economica, addetti dipendenti e indipendenti, forma giuridica, data di inizio e fine attività, fatturato) di tali unità<sup>1</sup>.

Il registro Asia occupazione contiene le informazioni sull'occupazione delle imprese facenti parte di Asia imprese attive e ha una struttura di tipo LEED (*Linked Employer Employee Database*). Asia occupazione aggiorna i dati sull'occupazione delle imprese attraverso l'integrazione di fonti amministrative di natura previdenziale, fiscale, camerale e assicurativa. La struttura di tipo LEED consente di indagare l'occupazione a livello di impresa, singolo lavoratore e relazione tra quest'ultimo e la prima. L'occupazione è misurata in termini di posizioni lavorative totali in media annua, calcolate sulla base delle presenze settimanali del lavoratore.

Il registro, chiamato Frame SBS, stima annualmente le principali variabili del conto economico delle imprese, utilizzando le informazioni micro raccolte da più fonti amministrative. Il campo di osservazione di Frame SBS è il medesimo di Asia imprese ad esclusione del settore economico delle attività finanziarie e assicurative.

Il Censimento permanente delle istituzioni non profit è costituito dalla sintesi di due fonti: il registro statistico e la rilevazione campionaria delle istituzioni non profit. Il registro aggiorna annualmente le informazioni sulla struttura e sulle principali caratteristiche del settore non profit scalabili a livello territoriale, mentre la rilevazione campionaria integra i contenuti informativi del registro tramite approfondimenti specifici con cadenza triennale.

## La struttura dell'economia sociale e la dinamica di breve termine

Nel 2015, l'economia sociale in Italia – formata da cooperative, associazioni, fondazioni e altre istituzioni non profit<sup>2</sup> – era costituita da 379.176 organizzazioni con un valore aggiunto complessivo di oltre 49 miliardi di Euro<sup>3</sup>, 1,52 milioni di addetti (di cui 1,49 dipendenti) e più di 5,5 milioni di volontari (Tabella 1)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Il registro Asia imprese attive non copre i seguenti settori di attività: agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A della classificazione Nace Rev.2); amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria (sezione O); attività di organizzazioni associative (divisione 94); attività di

famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (sezione T); organizzazioni ed organismi extraterritoriali (sezione U); le unità classificate come istituzioni pubbliche e istituzioni non profit

in forma associativa. I dati del registro Asia sono aggiornati annualmente attraverso un processo di integrazione di informazioni provenienti sia da fonti amministrative che da fonti statistiche.

<sup>2</sup> Le altre istituzioni non profit in: enti ecclesiastici, società di mutuo soccorso, società sportive

	OES	v.a. (migliaia di Euro)	Addetti	di cui Dipendenti	Volontari
Valori assoluti	379.176	49.133.952	1.519.019	1.493.830	5.528.758
Incidenza su economia privata (%)	8,0	6,7	9,1	12,7	-

Tabella 1

Numero organizzazioni, valore aggiunto, addetti e dipendenti dell'economia sociale. Anno 2015. Valori assoluti e percentuali. Fonte: Istat – Asia imprese, Asia occupazione, Censimento permanente Istituzioni non profit, Frame SBS.

Il ruolo delle Organizzazioni dell'Economia Sociale (OES) risulta dunque particolarmente significativo, soprattutto se tradotto in termini di peso percentuale sull'economia privata. Infatti, rispetto al settore privato, l'economia sociale rappresenta l'8,0% delle organizzazioni, il 6,7% del valore aggiunto, il 9,1% degli addetti e il 12,7% dei dipendenti<sup>5</sup>.

Andando ad approfondire la forma giuridica delle OES (Tabella 2), emerge come il 75,7% (286.942) sia costituito in forma di associazione. Le cooperative rappresentano invece il 15,6% delle unità, (3,8% le cooperative sociali). Tuttavia, se si considera il peso economico le proporzioni si invertono: sono le cooperative a contribuire maggiormente alla formazione del valore aggiunto dell'economia sociale con una quota del 60%, pari a 28,6 miliardi di Euro (8,1 le sociali, 20,5 le altre).

Risulta tuttavia degno di nota anche l'apporto, in termini di valore aggiunto, di tutte le altre forme giuridiche: le associazioni (12,5 miliardi di Euro), le istituzioni non profit con altra forma giuridica ovvero enti ecclesiastici, società di mutuo soccorso, società sportive, imprese sociali e altri enti con forma giuridica di ente privato (4,7 miliardi di Euro) e le fondazioni (3,3 miliardi di Euro).

In queste forme giuridiche ha un ruolo decisivo la figura del volontario, in particolare nelle associazioni che nel 2015 hanno mobilitato oltre 5 milioni di persone, ovvero più del

90% dei volontari complessivamente attivati dalle organizzazioni dell'economia sociale. In termini medi i volontari impiegati dalle associazioni sono 17,5 contro i 15,0 e i 9,6 attivi rispettivamente nelle istituzioni non profit in altra forma e nelle fondazioni.

Il principale bacino occupazionale dell'economia sociale è invece rappresentato dalle cooperative che impiegano oltre i tre quarti degli addetti (1,15 milioni di cui 380 mila nelle sociali e 771 mila nelle altre). La rilevanza delle cooperative dal punto di vista occupazionale emerge ancora più chiaramente prendendo in esame il numero medio di addetti e, specificatamente, confrontando il dato delle associazioni (0,5 addetti medi) con quello delle cooperative sociali (26,6) e delle altre cooperative (17,2).

Le differenze tra le diverse forme giuridiche interessano anche il valore aggiunto medio, con le associazioni che raggiungono i 43.558 Euro, discostandosi nettamente dal dato medio dell'intera economia sociale, pari a circa 130 mila Euro. Spiccano invece le cooperative sociali con un valore medio di 566.851 Euro, seguite dalle fondazioni con 509 mila Euro. Il valore aggiunto medio delle altre cooperative è inferiore ai 460 mila.

Le OES<sup>6</sup> possono essere distinte, in relazione al tipo di attività svolta, tra unità market, che operano prevalentemente

Forma giuridica	OES	v.a. (migliaia di Euro)	Addetti	di cui Dipendenti	Volontari
Associazione	286.942	12.498.651	146.537	146.537	5.020.809
Fondazione	6.451	3.284.093	87.878	87.878	62.211
Cooperativa	59.027	28.613.181	1.151.349	1.126.159	43.781
<i>di cui cooperative sociali</i>	14.263	8.084.991	380.070	-	43.781
Altra forma giuridica	26.756	4.738.028	133.256	133.256	401.957
<b>Totale</b>	<b>379.176</b>	<b>49.133.952</b>	<b>1.519.019</b>	<b>1.493.830</b>	<b>5.528.758</b>

Tabella 2

Numero organizzazioni, valore aggiunto, addetti, dipendenti e volontari dell'economia sociale per forma giuridica. Anno 2015. Valori assoluti. Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali. Fonte: Istat – Asia imprese, Asia occupazione, Censimento permanente Istituzioni non profit, Frame SBS.

dilettantistiche e imprese sociali altri enti con forma giuridica di ente privato.

<sup>3</sup> È escluso il valore aggiunto del settore agricolo e delle banche di credito cooperativo.

<sup>4</sup> Considerando anche i gruppi di impresa con al vertice una cooperativa controllante (possesso del 50% + 1 dei diritti di voto nell'assemblea di altra

impresa) e quantificando il valore economico e occupazionale generato dalle imprese controllate, il valore aggiunto prodotto dall'economia sociale sale a 51,8 miliardi di euro e gli addetti a 1,58 milioni.

<sup>5</sup> Includendo anche i gruppi d'impresa cooperative, il peso dell'economia sociale sull'economia

privata sale al 7,0% per quanto riguarda il valore aggiunto e al 9,4% per quanto riguarda il totale addetti.

<sup>6</sup> In questo caso vengono prese in considerazione solamente le organizzazioni che popolano il terzo settore, ovvero le cooperative sociali, le associazioni, le fondazioni e altre forme giuridiche.

sul mercato e sono orientate alla vendita di beni e servizi, e unità non market<sup>7</sup>.

Nel 2015, il 41,3% delle OES presentava un orientamento market. Questa componente, seppur minoritaria dal punto di vista del numero delle organizzazioni, impiegava il 93,9% di addetti dell'economia sociale e generava circa il 90% del valore aggiunto complessivo. Diversamente, le OES non market impiegavano meno addetti (il 6,1% del totale), avvalendosi prevalentemente di personale non retribuito (63,8% dei volontari attivi nell'economia sociale), e generando poco più del 10,1% del valore aggiunto dell'intero settore.

Rispetto alla forma giuridica, si nota che le OES non market sono prevalenti tra associazioni (69,4%), fondazioni (60,3%) e altre forme giuridiche (72,5%). Le cooperative sociali risultano invece tutte market.

Le entrate delle OES risultano comunque nell'85,5% dei casi prevalentemente di natura privata, evidenziando quindi oltre a un'importante funzione redistributiva anche una elevata capacità di stare sul mercato.

## — L'occupazione nelle organizzazioni dell'economia sociale

L'approfondimento delle caratteristiche delle persone impiegate presso le organizzazioni dell'economia sociale nell'anno 2017 evidenzia una elevata presenza femminile intorno al 60% dei lavoratori assai superiore al 39,2% delle altre imprese (Tabella 3). Rispetto all'età si rileva una maggiore concentrazione dei dipendenti delle OES nella classe di età 30-49 (55,4%), mentre gli over 50 costituiscono il 31,8%, quota

	OES	Altre imprese
<b>Sesso</b>		
Femmine	57,2	39,2
Maschi	42,8	60,6
Non indicato	0,0	0,2
<b>Classi di età</b>		
15-29 anni	12,8	16,4
30-49 anni	55,4	55,3
50 e più	31,8	28,0
Non indicato	0,0	0,3
<b>Qualifica professionale</b>		
Operaio	57,0	53,3
Impiegato	38,2	37,7
Quadro	1,4	3,8
Apprendista	0,8	3,6
Dirigente	0,5	0,9
Altro dipendente	2,1	0,7
<b>Carattere dell'occupazione</b>		
Tempo indeterminato	80,8	85,1
Tempo determinato	19,2	14,9
<b>Regime orario</b>		
Tempo pieno	54,1	73,2
Tempo parziale	45,9	26,8
<b>Titolo di studio</b>		
Nessun titolo e Attestato di scuola primaria	3,7	3,3
Diploma di licenza di scuola secondaria di I grado	28,9	29,9
Attestato/Diploma di qualifica professionale	7,0	7,5
Diploma di scuola secondaria superiore e formazione post secondaria	32,7	39,5
Diploma di istruzione terziaria, laurea di I livello, diploma accademico di I livello	8,4	4,2

<sup>7</sup> In sintesi, le prime vendono ad altri tutto o gran parte di ciò che producono ad un prezzo economicamente significativo, mentre le seconde offrono

gratuitamente beni e servizi prodotti o li vendono ad un prezzo "calmierato" (non economicamente significativo). Operativamente un'unità economi-

ca è definita "market" quando i ricavi dalla vendita di beni e servizi coprono almeno il 50 per cento dei costi sostenuti nel processo produttivo.

Laurea magistrale e diploma accademico di II livello	13,0	10,4
Dottorato di ricerca	0,2	0,2
Dato mancante	6,1	5,0
Totale	100,0	100,0

Tabella 3

Dipendenti delle OES e delle altre imprese per sesso, classe di età, qualifica professionale, carattere dell'occupazione, regime orario e titolo di studio. Anno 2017. Composizioni percentuali. Fonte: Istat – Registro Istituzioni non profit, Asia imprese, Asia occupazione.

quest'ultima lievemente più alta di quella delle altre imprese (28,0%).

Osservando le qualifiche professionali, si registra che gli operai rappresentano il 57,0% dei dipendenti delle OES (53,3% nelle altre imprese) e gli impiegati il 38,2% (37,7% nelle altre imprese), mentre, rispetto alle altre imprese, i quadri nelle OES risultano sottorappresentati (1,4% contro 3,8%).

Passando al carattere dell'occupazione, l'80,8% dei dipendenti impiegati nelle OES ha un contratto a tempo indeterminato, percentuale leggermente inferiore a quella rilevata nelle altre imprese (l'85,1%). L'analisi del regime orario mette in evidenza che il 54,1% dei dipendenti delle OES ha un contratto a tempo pieno, mentre nelle altre imprese la percentuale è significativamente più elevata (73,2%).

I titoli di studio più diffusi tra i dipendenti delle OES sono il diploma di scuola secondaria superiore (32,7%) e il diploma di licenza secondaria di I grado (28,9%), in linea con quanto si osserva nelle altre imprese (39,5% e 29,9% rispettivamente). Al contrario, le OES e le altre imprese si differenziano con riferimento ai dipendenti laureati (diploma di istruzione terziaria, laurea di I livello, diploma accademico di I livello – laurea magistrale, diploma accademico di II livello), pari al 21,4% nelle prime e inferiori al 15% nelle seconde.

Per concludere i dipendenti delle OES sembrano caratterizzarsi per la maggiore presenza di donne e di contratti a part-time<sup>8</sup> e per un livello di istruzione superiore rispetto a coloro che lavorano nelle altre imprese.

## Specializzazione settoriale

Anche se le OES operano praticamente in tutti i settori di attività<sup>9</sup>, esse presentano una concentrazione maggiore nei settori delle attività artistiche, sportive e di intrattenimento (37,0%) e degli altri servizi (35,0%), attività tipiche delle istituzioni non profit<sup>10</sup> (Tabella 4). Sebbene più distanziato, il settore successivo per consistenza numerica è quello della sanità e assistenza sociale (11,3%).

Quest'ultimo settore è però il più rilevante dal punto di vista economico: le OES che vi operano generano un valore aggiunto pari a 12,7 miliardi di Euro (25,9% del totale). Seguono i settori del trasporto e magazzinaggio (5,9 miliardi, 11,9% del totale), degli altri servizi (5,4 miliardi, 11,0%) e dei servizi di supporto alle imprese (4,6 miliardi, 9,3%). Presi nel loro complesso questi quattro settori rappresentano più della metà (58,1%) del valore aggiunto dell'intera economia sociale. Diversamente, il settore delle attività culturali, sportive e ricre-

Settori di attività economica	OES		v.a.	
	Numero	%	Migliaia di Euro	%
Attività manifatturiere	4.977	1,3	3.232.971	6,6
Costruzioni	8.796	2,3	1.084.297	2,2
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	4.025	1,1	3.856.426	7,8
Trasporto e magazzinaggio	7.628	2,0	5.870.692	11,9
Attività servizi alloggio e ristorazione	2.866	0,8	1.006.363	2,0
Servizi informazione e comunicazione	2.630	0,7	373.092	0,8
Attività finanziarie e assicurative	1.079	0,3	3.691.484	7,5
Attività professionali	4.731	1,2	638.607	1,3
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	8.638	2,3	4.577.110	9,3
Istruzione	15.612	4,1	3.530.273	7,2
Sanità e assistenza sociale	42.768	11,3	12.692.215	25,9

<sup>8</sup> Caratteristica che sembra trovare spiegazione nella differente specializzazione settoriale delle OES rispetto alle altre imprese.

<sup>9</sup> Il settore agricolo è escluso dall'analisi. Inol-

tre, nelle attività finanziarie e assicurative non è ricompreso il valore aggiunto generato dalle banche di credito cooperativo.

<sup>10</sup> Il settore delle altre attività di servizi racco-

glie in prevalenza le seguenti attività: sindacale, religiosa, politica, di tutela dei diritti, di difesa ambientale, di solidarietà internazionale, filantropica, ricreativa.

Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	140.569	37,0	2.624.157	5,3
Altre attività di servizi	132.746	35,0	5.381.915	11,0
Altri settori	2.111	0,6	574.350	1,2
<b>Totale</b>	<b>379.176</b>	<b>100,0</b>	<b>49.133.952</b>	<b>100,0</b>

Tabella 4

Numero e valore aggiunto delle organizzazioni dell'economia sociale per attività economica. Anno 2015. Valori assoluti e composizione percentuale. Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali. Fonte: Istat – Asia imprese, Censimento permanente Istituzioni non profit, Frame SBS.

ative, sebbene raccolga un numero elevato di organizzazioni (37,0%), pesa molto meno in termini di valore aggiunto (5,3%).

La sanità e assistenza sociale con più di 445 mila addetti (29,3%), i servizi di supporto alle imprese con quasi 224 mila addetti (14,6%) e il trasporto e magazzinaggio con più di 200 mila (13,6%) si confermano i settori più rilevanti anche sul fronte dell'occupazione (Tabella 5). Questi tre settori assieme raccolgono il 57,5% degli addetti dell'economia sociale. Il settore degli altri servizi, pur presentando un valore aggiunto piuttosto elevato occupa poco meno di 100 mila addetti, ma impiega una percentuale elevata di volontari: circa il 42% del totale complessivo.

La quasi totalità – il 98,8% - delle organizzazioni dell'economia sociale diverse dalle cooperative operano in quattro settori: altri servizi, attività artistiche, sportive e ricreative e nei settori tradizionali del welfare – istruzione e sani-

tà e assistenza sociale – attivando in questi comparti più dell'81,0% del valore aggiunto prodotto (Tabella 6 e 7). Questa specializzazione conferma la natura di interesse generale delle loro attività e di conseguenza del loro agire.

Le cooperative sono invece presenti nei diversi settori in modo più uniforme, seppur con una maggiore presenza nelle costruzioni (8.794), negli altri servizi di supporto alle imprese (8.587), nella sanità e assistenza sociale (8.280) e, infine, nel trasporto e magazzinaggio (7.628) (Tabella 6). Con riguardo al valore aggiunto delle cooperative (Tabella 7), i comparti più rilevanti sono la sanità e assistenza sociale (6,3 miliardi di Euro), i trasporti (5,9 miliardi di Euro), i servizi di supporto alle imprese (4,6 miliardi di Euro), il commercio (3,9 miliardi di Euro) e le attività manifatturiere<sup>11</sup> (3,2 miliardi di Euro).

Nel settore della sanità e dell'assistenza, che presenta la quota di valore aggiunto più elevato dell'intera economia

Settori di attività economica	Addetti		Volontari	
	Totale	%	Totale	%
Attività manifatturiere	69.935	4,6	-	-
Costruzioni	33.933	2,2	4	-
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	89.790	5,9	-	-
Trasporto e magazzinaggio	205.952	13,6	-	-
Attività servizi alloggio e ristorazione	43.706	2,9	453	0,0
Servizi informazione e comunicazione	11.980	0,8	1.637	0,0
Attività finanziarie e assicurative	93.712	6,2	741	0,0
Attività professionali	24.457	1,6	51.674	0,9
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	223.711	14,6	38	-
Istruzione	122.842	8,1	166.944	3,0
Sanità e assistenza sociale	445.070	29,3	1.262.502	23,0
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	40.432	2,7	1.676.182	30,6
Altre attività di servizi	98.815	6,5	2.322.710	42,5
Altri settori	14.684	1,0	2.092	0,0
<b>Totale</b>	<b>1.519.019</b>	<b>100,0</b>	<b>5.484.977</b>	<b>100,0</b>

Tabella 5

Addetti e volontari dell'economia sociale per attività economica. Anno 2015. Valori assoluti e composizione percentuale. Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali. Fonte: Istat – Asia imprese, Censimento permanente Istituzioni non profit, Asia Occupazione.

<sup>11</sup> Va ricordato che una parte rilevante del valore aggiunto dell'industria manifatturiera è generata

dall'attività di trasformazione delle cooperative agricole.

sociale, il contributo delle cooperative e delle altre OES è piuttosto equilibrato: rispettivamente 6,3 e 6,4 miliardi di Euro. Diversamente, il valore aggiunto delle altre OES risulta maggiore di quello delle cooperative nei settori degli altri

servizi (4,8 miliardi di Euro contro 610 mila Euro), dell'istruzione (3,1 miliardi di Euro contro 420 mila Euro) e delle attività artistiche e di intrattenimento (2,3 miliardi di Euro contro 306 mila Euro).

Settori di attività economica	Cooperative		Altre OES	
	Numero	%	Numero	%
Attività manifatturiere	4.953	8,4	24	0,0
Costruzioni	8.794	15,0	2	0,0
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	4.006	6,8	19	0,0
Trasporto e magazzinaggio	7.628	12,9	-	-
Attività servizi alloggio e ristorazione	2.724	4,6	142	0,0
Servizi informazione e comunicazione	2.386	4,0	244	0,1
Attività finanziarie e assicurative	874	1,5	205	0,1
Attività professionali	2.395	4,1	2.336	0,7
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	8.587	14,5	51	0,0
Istruzione	2.204	3,7	13.408	4,2
Sanità e assistenza sociale	8.280	14,0	34.488	10,8
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	2.075	3,5	138.494	43,3
Altre attività di servizi	2.332	4,0	130.414	40,8
Altri settori	1.789	3,0	322	0,0
<b>Totale (a)</b>	<b>59.027</b>	<b>100,0</b>	<b>320.149</b>	<b>100,0</b>

Tabella 6

Numero organizzazioni dell'economia sociale per attività economica e tipologia di organizzazione. Anno 2015. Valori assoluti e composizione percentuale. Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali. Fonte: Istat – Asia imprese, Censimento permanente Istituzioni non profit.

Settori di attività economica	Cooperative		Altre OES	
	v.a.	%	v.a.	%
Attività manifatturiere	3.232.871	11,3	100	0,0
Costruzioni	1.083.875	3,8	422	0,0
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	3.853.220	13,5	3.206	0,0
Trasporto e magazzinaggio	5.870.692	20,5	-	-
Attività servizi alloggio e ristorazione	965.563	3,4	40.800	0,2
Servizi informazione e comunicazione	360.134	1,3	12.958	0,1
Attività finanziarie e assicurative	-	-	3.691.484	18,0
Attività professionali	495.846	1,7	142.761	0,7
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	4.573.324	16,0	3.786	0,0
Istruzione	420.247	1,5	3.110.026	15,2
Sanità e assistenza sociale	6.267.010	21,8	6.425.205	31,2
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	305.881	1,1	2.318.276	11,3
Altre attività di servizi	610.351	2,1	4.771.564	23,3
Altri settori	574.167	2,0	183	0,0
<b>Totale (a)</b>	<b>28.613.181</b>	<b>100,0</b>	<b>20.520.771</b>	<b>100,0</b>

Tabella 7

Valore aggiunto dell'economia sociale per attività economica e tipologia di organizzazione. Anno 2015. Valori assoluti in migliaia di Euro e composizione percentuale. Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali. Fonte: Istat – Asia imprese, Frame SBS, Censimento permanente Istituzioni non profit.



La medesima distribuzione settoriale tra cooperative e altre organizzazioni dell'economia sociale si riscontra in riferimento agli addetti (Tabella 8), con l'eccezione della sanità e assistenza sociale dove si osserva che sono le cooperative a occupare una quota maggiore di lavoratori (283.766 addetti rispetto ai 161.304 delle altre OES). Anche in questo caso, bisogna comunque considerare l'importanza del volontariato, soprattutto nelle organizzazioni diverse dalle cooperative che, in questo settore, coinvolgono quasi 1,26 milioni di volontari, pari al 23% del totale.

Andando a verificare il peso dell'economia sociale sull'intera economia privata (Tabella 9), dal punto di vista del numero di organizzazioni, l'incidenza maggiore si riscontra nei settori della ricreazione, sport e cultura (48,1%), degli altri servizi (39,3%) e dell'istruzione (17,1%), ovvero nei set-

tori dove prevalgono le forme organizzative di tipo associativo.

Spostando invece l'attenzione sul valore aggiunto e sull'occupazione, il settore dove le organizzazioni dell'economia sociale sono di assoluta rilevanza è quello dell'istruzione (che rappresenta oltre il 60,0% del valore aggiunto e degli addetti del comparto), seguito dai settori della sanità e assistenza sociale (35,9% del valore aggiunto, 45,1% degli addetti), degli altri servizi (41,5% del valore aggiunto, 18,9% degli addetti), e delle attività culturali, sportive e ricreative (25,3% del valore aggiunto, 21,0% degli addetti). Più distanti, ma caratterizzati da un impatto significativo dell'economia sociale, risultano i settori dei servizi di supporto alle imprese con un 12,6% sul valore aggiunto e un 19,2% sugli addetti, e del trasporto e magazzinaggio con, rispettivamente, il 10,2% e il 18,9%.

Settori di attività economica	Cooperative		Altre OES	
	Addetti	%	Addetti	%
Attività manifatturiere	69.935	6,1	0	
Costruzioni	33.926	2,9	7	0,0
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	89.683	7,8	107	0,0
Trasporto e magazzinaggio	205.952	17,9	0	0,0
Attività servizi alloggio e ristorazione	42.765	3,7	941	0,3
Servizi informazione e comunicazione	11.606	1,0	374	0,1
Attività finanziarie e assicurative	93.320	8,1	392	0,1
Attività professionali	18.021	1,6	6.436	1,7
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	223.672	19,4	39	0,0
Istruzione	20.987	1,8	101.855	27,8
Sanità e assistenza sociale	283.766	24,7	161.304	43,9
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	12.786	1,1	27.646	7,5
Altre attività di servizi	30.754	2,7	68.061	18,5
Altri settori	14.176	1,2	508	0,1
<b>Totale</b>	<b>1.151.349</b>	<b>100,0</b>	<b>367.670</b>	<b>100,0</b>

Tabella 8

Addetti dell'economia sociale per attività economica e tipologia di organizzazione. Anno 2015. Valori assoluti e valori percentuali. Eventuali differenze tra le somme ed il relativo totale sono da attribuire esclusivamente ad arrotondamenti nei decimali. Fonte: Istat – Asia imprese, Censimento permanente Istituzioni non profit, Asia Occupazione.

Settori di attività economica	OES	v.a.	Addetti
Attività manifatturiere	0,1	1,5	1,9
Costruzioni	0,7	2,3	2,6
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	0,1	3,1	2,7
Trasporto e magazzinaggio	0,9	10,2	18,9
Attività servizi alloggio e ristorazione	0,2	3,4	3,3
Servizi informazione e comunicazione	0,5	0,8	2,2
Attività finanziarie e assicurative	0,2	-	16,3
Attività professionali	0,4	1,2	2,0
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	0,9	12,6	19,2
Istruzione	17,1	65,9	61,8

Sanità e assistenza sociale	7,3	35,9	45,1
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	48,1	25,3	21,0
Altre attività di servizi	39,3	41,5	18,9
Altri settori	0,8	1,0	2,5
Totale	8,0	6,7	9,1

Tabella 9

Incidenza dell'economia sociale sul numero di organizzazioni, valore aggiunto e addetti dell'economia privata per attività economica. Anno 2015. Valori percentuali. Fonte: Istat – Asia imprese, Asia occupazione, Censimento permanente Istituzioni non profit, Frame SBS.

## L'evoluzione delle organizzazioni dell'economia sociale

Nel corso degli ultimi anni l'economia sociale ha conosciuto una fase di crescita decisamente importante, che è coincisa in parte con la congiuntura economica negativa prodotta dalla crisi finanziaria del 2008-09 e che rende ancora più inspiegabile la sottovalutazione operata ai danni di queste organizzazioni soprattutto in sede di definizione degli indirizzi di politica economica.

I dati disponibili evidenziano infatti dal 2011 al 2017 una crescita dell'economia sociale sia in termini di organizzazioni, passate da 346.873 a 394.968 (+14%), sia di dipendenti, passati da 1,42 a 1,55 milioni (+8,8%) (Tabella 10).

	2011	2015	2017
Organizzazioni	346.873	379.176	394.968
Dipendenti	1.421.580	1.493.830	1.545.972

Tabella 10

Numero organizzazioni e dipendenti dell'economia sociale in Italia. Anni 2011-2017. Fonte: Istat – Asia imprese, Asia occupazione, Censimento permanente Istituzioni non profit.

In particolare, nel periodo 2007-2017, le cooperative sono state interessate da un incremento notevole – di oltre il 20% – del numero di dipendenti, saliti da quasi 957 mila a 1,15 milioni (Tabella 11).

	2007	2011	2015	2017
Organizzazioni	50.691	56.946	59.027	58.545
Dipendenti	956.835	1.061.282	1.126.155	1.150.414

Tabella 11

Numero organizzazioni e dipendenti delle imprese cooperative in Italia. Anni 2007-2017. Fonte: Istat – Asia imprese, Asia Occupazione.

Uno sviluppo particolarmente marcato ha riguardato inoltre il sottoinsieme del terzo settore (cooperative sociali più altre organizzazioni non profit), che racchiude le organizzazioni dell'economia sociale impegnate nell'erogazione di servizi di interesse generale ovvero in un comparto estremamente strategico a supporto delle politiche di welfare (Tabella 12). In questo caso, negli ultimi due decenni, i dipendenti delle istituzioni del

terzo settore sono passati dai 531.926 del 1999 ai quasi 845 mila del 2017 facendo registrare un incremento del +58,8% (+70,6% in termini di organizzazioni), che in buona parte si è verificato soprattutto negli ultimi anni (dal 2011 al 2017). Quest'ultimo trend aiuta a comprendere la funzione strategica – durante i periodi di crisi – di queste organizzazioni nell'intercettare le nuove richieste e i bisogni sociali di cui l'ente pubblico difficilmente sarebbe in grado di farsi carico e di affrontare efficacemente e che si traducono in un incremento del loro livello di attività e di occupazione. Questa evoluzione trova conferma anche nell'andamento del numero di volontari impiegati nel terzo settore, che nel 2015 (ultimo anno disponibile) ha raggiunto quota 5,5 milioni rispetto ai 3,2 del 1999, con un incremento del +71,6%.

	1999	2011	2015	2017
Organizzazioni	205.471	301.191	336.275	350.492
Dipendenti	531.926	680.811	788.126	844.775
Volontari	3.221.185	4.758.622	5.528.758	n.a.

Tabella 12

Numero organizzazioni, dipendenti e volontari del terzo settore in Italia. Anni 2007-2017. Fonte: Istat – Censimento permanente Istituzioni non profit.

Tutto ciò assume particolare rilievo se si considera che le altre imprese private hanno vissuto negli anni più duri della crisi economica un periodo estremamente difficile contrassegnato da un calo sensibile delle persone occupate. Dal 2007 al 2015 le altre imprese hanno infatti ridotto il numero dei dipendenti di oltre il 6%, contrazione che è stata riassorbita solamente tra il 2016 e il 2017 (Tabella 13).

	2007	2011	2015	2017
Organizzazioni	4.503.407	4.465.366	4.353.501	4.403.074
Dipendenti	10.984.821	10.735.843	10.288.528	11.055.109

Tabella 13

Numero organizzazioni e dipendenti delle altre imprese in Italia. Anni 2007-2017. Fonte: Istat – Asia imprese, Asia Occupazione.

Anche negli anni più recenti, l'economia sociale mostra una dinamica positiva sia del numero di organizzazioni, passate da 379.176 nel 2015 a 394.968 nel 2017 (+4,2%), sia del numero di dipendenti, passati da 1,49 a 1,55 milioni (+3,5%) (Tabella 14).

Settori di attività economica	Anno 2015		Anno 2017		Variazione (%)	
	Organizzazioni	Dipendenti	Organizzazioni	Dipendenti	Organizzazioni	Dipendenti
OES	379.176	1.493.830	394.968	1.545.972	4,2	3,5
Associazioni	286.942	146.537	299.669	164.518	4,4	12,3
Fondazioni	6.451	87.878	7.503	99.846	16,3	13,6
Altro	26.756	133.256	29.251	131.194	9,3	-1,5
Cooperative	59.027	1.126.159	58.545	1.150.414	-0,8	2,2
Altre imprese	4.353.501	10.288.528	4.403.074	11.055.109	1,1	7,5

Tabella 14

Organizzazioni e dipendenti dell'economia sociale e delle altre imprese. Anni 2015 e 2017. Valori assoluti e variazioni percentuali. Fonte: Istat – Registro Istituzioni non profit, Asia imprese, Asia occupazione.

L'analisi per forma giuridica evidenzia un decremento solo per il numero di cooperative (-0,8%), che non viene però confermato dal trend dei dipendenti, interessato da una crescita del 2,2% e che molto probabilmente è spiegato dai processi di fusione che negli ultimi anni hanno interessato questa forma d'impresa.

La minore crescita dei dipendenti delle OES rispetto a quelli impiegati nelle altre imprese nel biennio 2015-2017 deve essere letta contestualmente alla continua espansione dell'occupazione nell'economia sociale nel periodo 2007-2015, a fronte della significativa perdita di occupazione registrata nel medesimo arco temporale dalle altre imprese. In questo contesto, risulta invece decisamente superiore alla media la crescita dei dipendenti tanto delle fondazioni quanto delle associazioni con rispettivamente un +13,6% e un +12,3%. Diversamente, nelle altre forme giuridiche dell'economia socia-

le (enti ecclesiastici, società di mutuo soccorso, società sportive, imprese sociali e altri enti con forma giuridica di ente privato), si registra una riduzione dei dipendenti (-1,5 punti percentuali).

L'analisi dell'evoluzione dell'economia sociale per settore d'attività mette in evidenza una crescita dal 2015 al 2017 del numero di organizzazioni attive nell'ambito dell'istruzione (16,2%) e delle attività culturali, sportive e ricreative (13,6%) e un calo significativo in quello delle attività finanziarie (-9,8%) e degli altri servizi (-5,4%) (Tabella 15).

A fronte del numero consistente di lavoratori che vi operano, è interessante rilevare l'aumento dei dipendenti nei settori delle attività ricreative (+27,0%) e della sanità e assistenza sociale (+13,0%); in ambedue i casi superiore a quello registrato dalle altre imprese (rispettivamente +16,5% e +10,7%) (Tabella 16).

Settori di attività economica	2017		Var. 2017/2015	
	OES	Altre imprese	OES	Altre imprese
Attività manifatturiere	4.954	383.889	-0,5	-2,1
Costruzioni	8.257	500.814	-6,1	-2,2
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	4.226	1.109.292	5	-1,5
Trasporto e magazzinaggio	7.369	116.584	-3,4	-1,2
Attività servizi alloggio e ristorazione	2.996	334.596	4,5	3,4
Servizi informazione e comunicazione	2.456	102.578	-6,6	4,3
Attività finanziarie e assicurative	974	99.571	-9,8	3,1
Attività professionali	4.947	752.658	4,6	4,7
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	8.577	140.185	-0,7	4,3
Istruzione	18.145	30.598	16,2	11,1
Sanità e assistenza sociale	44.585	293.957	4,2	5,3
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	159.699	66.192	13,6	8,5
Altre attività di servizi	125.199	210.657	-5,4	2,8
Altri settori	2.584	261.503	22,4	0,4
Totale	394.968	4.403.074	4,3	1,1

Tabella 15

OES e altre imprese per settore di attività economica. Anni 2015 e 2017. Valori assoluti e variazioni percentuali. Fonte: Istat – Registro Asia Istituzioni non profit, Registro Asia imprese, Registro Asia occupazione.

	2017		Var. 2017/2015	
	OES	Altre imprese	OES	Altre imprese
Attività manifatturiere	72.055	3.141.433	6,6	2,7
Costruzioni	28.873	754.199	-9,4	0,7
Commercio ingrosso e dettaglio riparazioni autoveicoli	87.130	2.026.909	-0,3	7,9
Trasporto e magazzinaggio	211.324	806.106	3,8	6,4
Attività servizi alloggio e ristorazione	46.274	1.011.041	7,3	20,4
Servizi informazione e comunicazione	11.799	468.874	2,7	5,5
Attività finanziarie e assicurative	47.402	418.244	-47,8	9,8
Attività professionali	24.542	494.126	3,8	8,2
Noleggio agenzia viaggio servizi supporto imprese	220.324	943.946	0	16,2
Istruzione	125.090	49.289	2,5	15,5
Sanità e assistenza sociale	497.284	288.583	13,0	10,7
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	50.631	93.826	27,0	16,5
Altre attività di servizi	103.575	210.119	5,8	10,7
Altri settori	19.669	348.416	40,4	3,8
<b>Totale</b>	<b>1.545.972</b>	<b>11.055.110</b>	<b>3,5</b>	<b>7,5</b>

Tabella 16

Dipendenti delle OES e delle altre imprese per settore di attività economica. Anno 2015 e 2017. Valori assoluti e variazioni percentuali. Fonte: Istat – Registro Istituzioni non profit, Asia imprese, Asia occupazione.

Diversamente, nell'istruzione e negli altri servizi, il tasso di crescita dei dipendenti delle OES è decisamente inferiore a quello registrato nelle altre imprese: +2,5% contro +15,5% (istruzione) e +5,8% contro +10,7% (altri servizi).

Inoltre, il tasso di crescita dei dipendenti delle organizzazioni dell'economia sociale è inferiore a quello delle altre imprese anche nei servizi di supporto alle imprese, dove al +16,2% delle altre imprese corrisponde una crescita pari a zero dell'occupazione tra le OES.

Un'analisi più articolata merita il trend negativo delle OES attive nel settore delle attività finanziarie e assicurative: -47,8% rispetto al +9,8% evidenziato dalle altre imprese. In questo caso la contrazione è legata principalmente all'entrata in vigore della Legge 33/2015 che ha comportato per le banche popolari con un patrimonio superiore a 8 miliardi la trasformazione in società per azioni (entro luglio 2016). Pertanto tale provvedimento ha determinato l'assunzione della forma giuridica di società per azioni da parte di alcune unità economiche che nel 2015 erano cooperative attive nel settore delle attività finanziarie e assicurative e di conseguenza lo spostamento delle unità economiche in questione tra le altre imprese (Tabella 16).

## — Servizi di interesse generale

Sullo sfondo della crisi del welfare state, è ormai riscontrabile nella maggior parte dei Paesi un processo di "nonprofitization" del sistema di protezione sociale (Salamon, 2015): il passaggio da uno Stato erogatore diretto di beni e servizi ad uno Stato prevalentemente regolatore e finanziatore che

espleta la propria funzione pubblica attraverso la partnership con attori privati (La Spina, Majone, 2000). In Italia, come in altri Paesi, la riorganizzazione del welfare ha comportato uno slittamento dei confini tra pubblico e privato, realizzato attraverso il progressivo affidamento di servizi e funzioni di interesse generale, anche attraverso la formula del *contracting-out*, a soggetti privati e in particolare alle organizzazioni dell'economia sociale. In questo processo, le OES ricoprono un ruolo rilevante, accentuato anche dai processi di *rescaling* delle politiche su scala locale. L'economia sociale non opera peraltro nel vuoto sociale, ma si sviluppa all'interno di specifiche reti e strutture sociali, risultando quindi *embeddedness*, ovvero radicata in distinti ordini istituzionali (culturale, cognitivo, strutturale e politico) (Zukin, Di Maggio, 1990). Su un piano meno astratto, l'ecosistema dell'economia sociale è riconducibile a quattro pilastri fondamentali: la capacità di auto-organizzazione dei cittadini; il grado di riconoscimento e legittimazione sociale su diversi livelli (politico, giuridico, economico); la capacità di accedere a diversi tipi di risorse; lo sviluppo della ricerca e delle competenze (European Commission, 2020). Il contesto e l'ambiente istituzionale sono quindi fondamentali per analizzare diffusione, sopravvivenza, forme organizzative, ma soprattutto per comprendere il ruolo delle organizzazioni dell'economia sociale. In quest'ottica, in questo paragrafo si tenterà di definire l'apporto delle OES al benessere, largamente inteso, dei cittadini, adottando una prospettiva d'analisi regionale, alla luce del carattere sempre più locale delle politiche di welfare.

## Sanità

Per cogliere il peso dell'economia sociale nella sanità a livello regionale è stato costruito un indicatore rapportando

il valore aggiunto prodotto dalle OES in questo settore alla popolazione regionale (Tabella 17). Le regioni maggiormente connotate da un peso elevato delle OES sono del Centro-Nord (Lazio, Lombardia, Bolzano e Liguria), ma anche del Sud (Molise e Puglia).

Regioni e province autonome	Valore aggiunto pro-capite delle OES in sanità
Piemonte	34,5
Valle d'Aosta	34,8
Liguria	72,4
Lombardia	149,7
Trentino A.A.	58,0
Bolzano/Bozen	99,2
Trento	18,3
Veneto	47,9
Friuli-Venezia Giulia	13,1
Emilia-Romagna	27,2
Toscana	45,3
Umbria	18,2
Marche	32,6
Lazio	198,4
Abruzzo	49,5
Molise	77,7
Campania	19,2
Puglia	133,1
Basilicata	30,7
Calabria	30,1
Sicilia	37,1
Sardegna	23,7

Tabella 17

Dipendenti delle OES e delle altre imprese per settore di attività economica. Anno 2015 e 2017. Valori assoluti e variazioni percentuali. Fonte: Istat – Registro Istituzioni non profit, Asia imprese, Asia occupazione.

Nella Figura 1, oltre al valore aggiunto pro capite delle OES in sanità (asse delle ordinate), è riportata la quota della spe-

sa sanitaria pubblica destinata al finanziamento dei fattori produttivi esterni (asse delle ascisse). Rispetto a quest'ultimo indicatore, si osserva che le regioni che esternalizzano maggiormente sono Lazio, Lombardia, Molise, Puglia contrariamente a Valle d'Aosta, provincia autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Toscana. Se si eccettua la provincia autonoma di Bolzano, la relazione tra i due indicatori è piuttosto stretta per cui, al crescere della quota di spesa sanitaria destinata ai fattori esterni, cresce anche il valore aggiunto delle OES nella sanità.

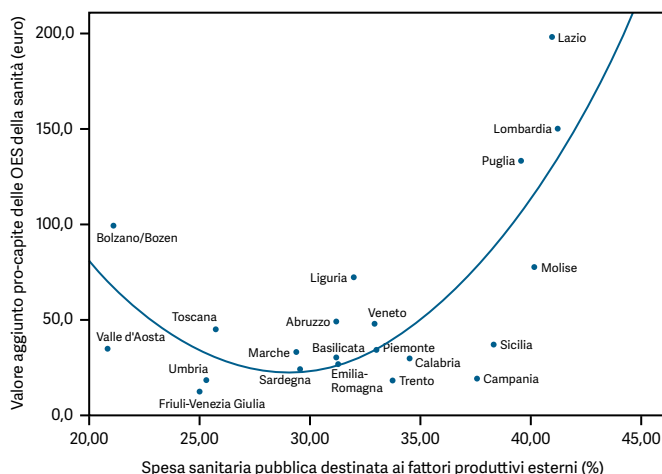


Figura 1

Spesa sanitaria pubblica destinata ai fattori produttivi esterni e valore aggiunto pro capite delle OES in sanità per regione. Anno 2015. Valori in Euro. Fonte: Cergas, Ministero della Salute, Frame SBS, Censimento permanente delle istituzioni non profit.

Come si è avuto modo di osservare nella figura precedente, il peso dell'economia sociale nella sanità cambia da regione a regione creando diversi mix pubblico/privato nelle reti di offerta delle prestazioni sanitarie. Per facilitare l'analisi dei sistemi sanitari locali, le regioni possono essere suddivise convenzionalmente in tre gruppi secondo la rilevanza economica delle OES (Tabella 18), individuando come valori soglia due livelli di valore aggiunto pro capite: 40 Euro e 100 Euro. Pertanto, il primo gruppo raccoglie le regioni con un valore pro capite delle OES in sanità inferiore a 40 Euro (Friuli-Venezia Giulia, Umbria, provincia

	Spesa sanitaria pubblica pro capite	Spesa sanitaria privata pro capite	Spesa sanitaria pubblica per fattori interni (%)	v.a. pro capite delle OES nella sanità	v.a. pro capite delle imprese nella sanità	Addetti istituzioni pubbliche in sanità (%)	Addetti altre imprese in sanità (%)	Addetti OES in sanità (%)
1° gruppo	1.853	568	68,8	28,7	303,9	62,0	34,4	3,3
2° gruppo	1.972	626	68,4	60,9	325,6	59,0	35,0	6,9
3° gruppo	1.855	566	59,0	149,7	430,9	42,9	41,2	15,1

Tabella 18

Principali caratteristiche economico-finanziarie secondo il sistema sanitario regionale. Anno 2015. Valori medi in Euro e percentuale. Fonte: Elaborazioni proprie su dati Cergas, Ministero della Salute e Istat.

autonoma di Trento, Campania, Sardegna, Emilia-Romagna, Calabria, Basilicata, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Sicilia), il secondo gruppo quelle con una spesa pro capite compreso tra i 40 e gli 100 Euro (Toscana, Veneto, Abruzzo, Liguria, Molise, provincia autonoma di Bolzano); infine, il terzo gruppo quelle con un pro capite superiore ad 100 Euro (Puglia, Lombardia e Lazio). Il primo gruppo, oltre ad essere caratterizzato dal basso peso dell'economia sociale anche in termini di addetti impiegati in ambito sanitario (3,3%), ha come ulteriore peculiarità la centralità del ruolo dell'attore pubblico sia per la quota contenuta di trasferimenti a soggetti privati (31,2%) sia per il peso sugli occupati (62,0% degli addetti totali). Il secondo gruppo è simile al precedente per la centralità dell'attore pubblico e il limitato ricorso a soggetti privati, tuttavia, in esso raddoppia il peso dell'economia sociale in termini sia di valore aggiunto pro capite sia della quota di addetti nella sanità. Infine, il terzo gruppo presenta un rapporto pubblico-privato nella rete di offerta più equilibrato (con trasferimenti a soggetti privati superiori al 40%), con un peso rilevante sia delle OES che delle altre imprese.

Per approfondire l'analisi, è possibile caratterizzare i tre gruppi precedenti attraverso indicatori più o meno legati alla performance organizzativa o alla qualità dei servizi (Tabella 19). Alcuni indicatori sono tipiche quantificazioni di output (posti letto in degenza ordinaria per 1.000 abitanti, assistenza domiciliare integrata per 100 mila abitanti, dimissioni in regime ordinario per 1.000 abitanti, indice composito BES del dominio salute), altri invece misurano la performance (griglia LEA del Ministero della Salute, indice della performance del consorzio universitario CREA Sanità) o la percezione soggettiva dello stato individuale di buona salute e della qualità delle prestazioni sanitarie ricevute (speranza di vita in buona salute, livello di soddisfazione per le cure mediche ricevute in ricovero). In base a questo set di indicatori, ad eccezione del caso in cui assumono valori costanti nei tre gruppi, è possibile caratterizzare i sistemi sanitari regionali, oltre che per il mix di offerta di servizi pubblico-privata, anche in relazione alla qualità delle prestazioni fornite.

## Assistenza sociale

Nel settore dell'assistenza la rilevanza dell'economia sociale nei contesti regionali sembra seguire dinamiche di-

verse da quelle osservate per la sanità. In effetti, nel corso degli ultimi due decenni il settore dell'assistenza sociale è cresciuto significativamente, sebbene nei conti della protezione sociale (Istat, 2020) presenti in termini di spesa pubblica un peso inferiore alla metà (11,0%) rispetto a quello della sanità (22,7%) e soprattutto della previdenza sociale (66,3%). A conferma che in Italia le politiche sociali privilegiano l'erogazione di trasferimenti monetari ai beneficiari all'offerta di servizi, dove, peraltro, i soggetti privati largamente intesi hanno un ruolo centrale.

Se si considera il valore aggiunto pro capite prodotto dalle OES nel settore dell'assistenza sociale, le differenze tra regioni risultano piuttosto ampie (Figura 2): i valori più elevati si osservano nella provincia autonoma di Trento, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, mentre Calabria, Campania, Abruzzo, Puglia e Sicilia presentano quelli più bassi.

Definendo una proxy della spesa sociale dei comuni destinata ad acquistare prestazioni assistenziali da terzi attraverso la sottrazione dalla spesa sociale dei trasferimenti monetari e delle spese per il personale, emerge una grande variabilità dal punto di vista territoriale: si passa dagli oltre 350 Euro della provincia autonoma di Bolzano ai circa 9 Euro della Calabria. Il valore aggiunto pro capite delle OES nel settore dell'assistenza sociale si presenta inoltre alquanto correlato con questa variabile (il coefficiente di correlazione è pari 0,59, ma se si esclude la provincia di Bolzano, che presenta un valore anomalo, il coefficiente diventa pari a 0,74), pertanto, nell'angolo in basso a sinistra della Figura 3 si posizionano le regioni con bassi livelli sia di spesa sociale sia di rilevanza economica delle OES come Calabria, Campania, Puglia e Abruzzo, mentre nell'angolo opposto quelle con i livelli più elevati di tutti e due gli indicatori (provincia autonoma di Trento, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna e Piemonte).

È proprio a partire dal peso economico dell'economia sociale nell'ambito del settore dell'assistenza sociale che si possono tentare di individuare le differenze tra i diversi sistemi di welfare locali. Come nel caso della sanità, per classificare le regioni rimarcando le differenze territoriali, sono stati individuati due valori soglia del valore aggiunto pro capite prodotto dalle OES nel settore dell'assistenza sociale: 100 Euro e 200 Euro.

	Posti letto in degenza ordinaria per 1.000 abitanti	Assistenza domiciliare integrata. Casi trattati per 100 mila abitanti	Dimissioni in regime ordinario per 1.000 abitanti	Indice composito del dominio salute	Griglia LEA	Indice della performance	Speranza di vita in buona salute	Molto soddisfatto per l'assistenza medica ricevuta in ricovero
1° gruppo	3,2	1.191,9	111,7	101,2	170,6	1,0	58,2	38,5
2° gruppo	3,5	1.921,6	117,9	110,6	189,2	1,0	60,6	45,0
3° gruppo	3,3	1.196,0	113,9	104,4	175,7	1,1	58,0	33,3

Tabella 19

Indicatori di output e performance secondo il sistema sanitario regionale. Anno 2015. Valori mediani. Fonte: Elaborazioni proprie su dati Cergas, Ministero della Salute, CREA Sanità e Istat.

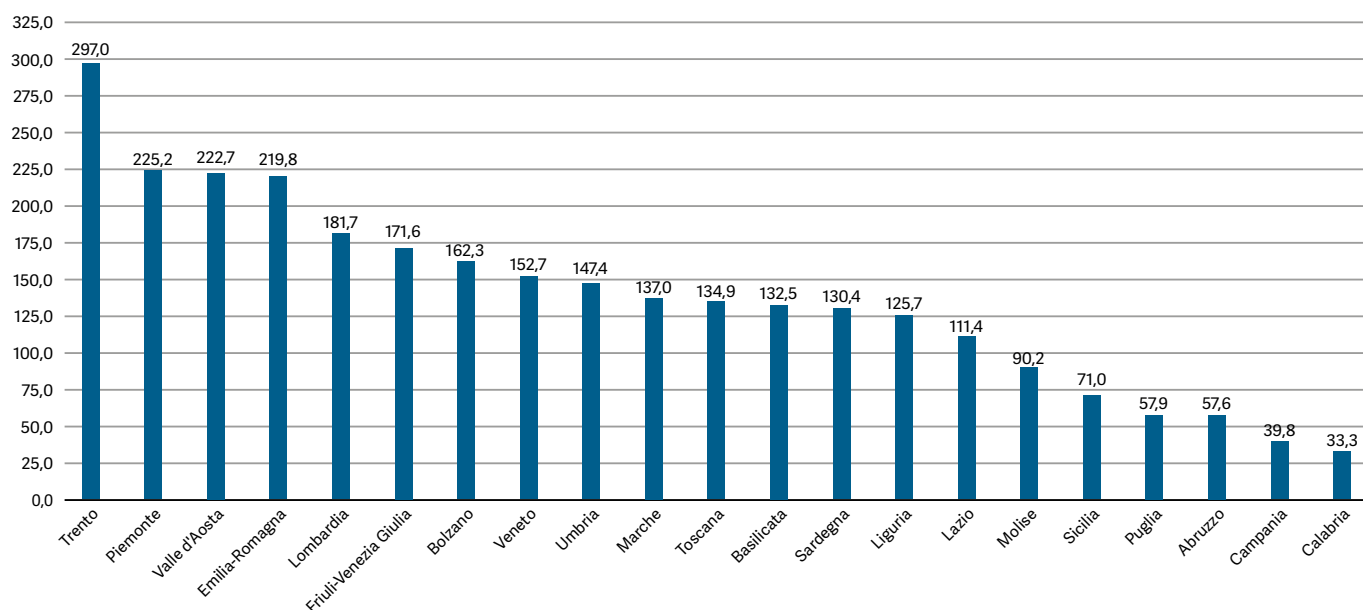


Figura 2

Valore aggiunto pro capite delle OES nel settore dell'assistenza sociale per regione. Anno 2015. Valori in Euro. Fonte: Istat – Censimento permanente delle istituzioni non profit, Frame SBS.

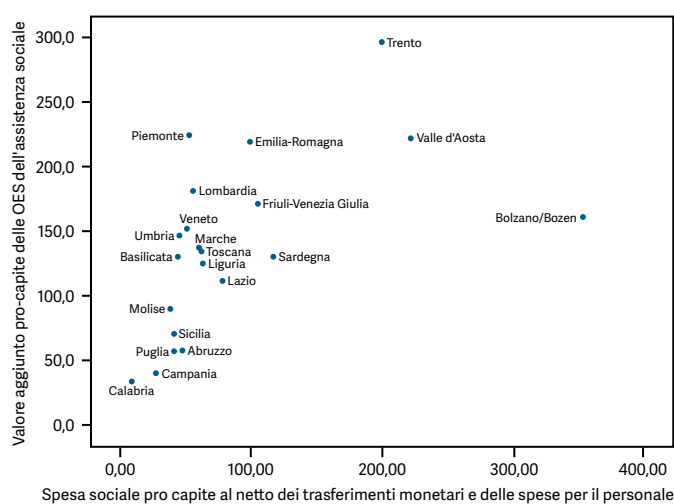


Figura 3

Valore aggiunto pro capite delle OES nell'assistenza sociale e spesa sociale pro capite al netto dei trasferimenti monetari e delle spese per il personale per regione. Anno 2015. Valori in Euro. Fonte: Istat – Spesa sociale dei comuni, Bilanci consuntivi dei comuni, Censimento permanente Istituzioni Non Profit, Frame SBS.

Il primo gruppo raccoglie le regioni con un valore pro capite delle OES superiore a 200 Euro (Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Piemonte, provincia autonoma di Trento), il secondo gruppo quelle con un valore pro capite compreso tra i 100 e i 200 Euro (Lazio, Liguria, Sardegna, Basilicata, Toscana, Marche, Umbria, Veneto, provincia autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia), infine, il terzo gruppo quelle con un valore pro capite inferiore a 100 Euro (Calabria, Campania, Abruzzo, Puglia, Sicilia, Molise). La rilevanza dell'economia sociale è correlata ad altre variabili che caratterizzano il grado di copertura e l'assetto dei modelli di welfare locali, in particolare i livelli di spesa, il coinvolgimento dell'attore pubblico

e il ruolo delle altre imprese (Tabella 20). Infatti, passando dal primo gruppo dove l'economia sociale è più radicata (valore aggiunto pro capite di 225,2 Euro) al terzo in cui è meno rilevante (57,7 Euro) decresce anche la spesa sociale pro capite dei comuni, il numero di dipendenti pubblici (oltre ovviamente a quello delle OES) e, al contrario, aumenta il valore aggiunto pro capite e i livelli occupazionali delle altre imprese. Se nel primo gruppo la spesa sociale pro capite dei comuni e i dipendenti pubblici attivi in questo settore ogni 10 mila abitanti sono pari rispettivamente a 2470 Euro e a 28 dipendenti, nel terzo gruppo i valori scendono rispettivamente a quota 61,5 Euro e 4. Nel secondo e nel terzo gruppo è maggiore il peso della componente delle altre imprese con un valore aggiunto che si aggira intorno ai 14 Euro pro capite e un numero di circa 5,5 dipendenti per 10 mila abitanti. È bene precisare, tuttavia, che nel terzo gruppo la rilevanza dell'attore privato è maggiore in termini relativi perché l'offerta locale di servizi di welfare è più bassa come anche l'apporto dell'attore pubblico e delle OES: a titolo esemplificativo, se nel primo e secondo gruppo i dipendenti delle altre imprese rappresentano circa il 5% dei dipendenti complessivi del settore dell'assistenza sociale, nel terzo gruppo questa quota si assesta sopra il 16%.

Per concludere, è interessante osservare il tipo di servizi offerti in termini di output nei gruppi di regioni definiti sulla base della rilevanza dell'economia sociale e, più in generale, dell'assetto pubblico-privato delle politiche sociali (Tabella 21). Rispetto alla copertura di alcuni servizi si registra un forte divario tra i sistemi di welfare locali, come nel caso dell'offerta residenziale socio-assistenziale e socio-sanitaria: i posti operativi ogni 1000 abitanti sono oltre 10 nelle regioni del primo gruppo, mentre scendono di molto a 3,7 posti nel terzo gruppo. Le differenze sono significative anche in considerazione delle prestazioni per l'infanzia: i bambini che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia sono il 24,4% nelle regioni del primo gruppo e scendono al 15,2% nel secondo fino alla quota residuale del 4,9% nel terzo.

	Spesa sociale dei comuni pro capite	Quota dei trasferimenti sulla spesa sociale dei comuni	Compartecipazione delle famiglie alla spesa sociale dei comuni	v.a. delle OES pro capite	v.a. imprese pro capite	Dipendenti pubblici per 10 mila abitanti	Dipendenti delle OES per 10 mila abitanti	Dipendenti delle altre imprese per 10 mila abitanti
1° gruppo	247,0	17,7	41,0	225,2	8,8	28	86	1
2° gruppo	127,0	27,5	17,0	137,0	14,6	13	61	6
3° gruppo	61,5	17,0	1,5	57,7	14,0	4	29	5

Tabella 20

Principali caratteristiche economico-finanziarie del welfare locale nel settore dell'assistenza sociale. Anno 2015. Valori mediani. Fonte: Istat – Spesa sociale dei comuni, Censimento permanente Istituzioni Non Profit, Frame SBS, Censimento delle istituzioni pubbliche.

	Bambini da 0 a 2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia	Anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale	Interventi socio-assistenziali a favore di disabili per 1000 abitanti	Posti operativi in presidi socio-assistenziali per 1000 abitanti
1° gruppo	24,4	2,1	10,6	10,6
2° gruppo	15,2	1,1	10,8	7,8
3° gruppo	4,9	0,9	8,0	3,7

Tabella 21

Indicatori di output e secondo il sistema di welfare locale. Anno 2015. Valori mediani. Fonte: Elaborazioni proprie su dati Istat, Rapporto Bes.

## Istruzione

Un altro settore caratterizzato da un ruolo particolarmente rilevante dell'economia sociale è quello dell'istruzione. Si tratta di un comparto altamente strategico per l'accrescimento del capitale umano che contribuisce a rendere ciascun territorio più competitivo.

Parlando di offerta privata nel settore dell'istruzione è bene ricordare che essa è garantita prevalentemente dalle organizzazioni dell'economia sociale (Tabella 22). Su scala nazionale essa contribuisce al valore aggiunto prodotto dalle imprese private per quasi l'87%, con percentuali prossime al 100% in Valle d'Aosta, provincia autonoma di Bolzano, provincia autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia e Veneto; meno rilevante, anche se ancora prevalente, risulta il peso dell'economia sociale sulla componente privata in Umbria (58,0%), Campania (62,6%), Toscana (74,5%) e Sardegna (78,4%).

Raggruppando le regioni in base alla consistenza del valore aggiunto pro capite delle OES nel settore dell'istruzione è possibile costruire tre gruppi distinti: il primo, caratterizzato da un valore pro capite delle OES elevato – superiore a 70 Euro – che include la provincia di Trento, il Lazio, la Lombardia, la Valle d'Aosta, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia e la provincia di Bolzano; il secondo con un valore pro-capite intermedio – tra 20 e 70 Euro – composto da Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria, Sicilia, Sardegna, Toscana, Abruzzo, Umbria e Campania; l'ultimo, contraddistinto da un valore pro capite estremamente ridotto – inferiore a 20 Euro – è formato da Puglia, Marche, Calabria, Molise e Basilicata.

Tabella 22

Valore aggiunto delle OES nel settore dell'istruzione per regione. Anno 2015. Valori percentuali e in Euro. Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni non profit, Frame SBS.

Regioni	% OES su v.a. economia privata	v.a. pro capite OES
Piemonte	87,7	51,8
Valle d'Aosta	99,5	84,4
Lombardia	86,6	108,8
<i>Bolzano/Bozen</i>	97,5	71,3
<i>Trento</i>	97,3	237,4
Veneto	95,8	77,7
Friuli-Venezia G.	96,4	73,7
Liguria	91,5	46,2
Emilia-Romagna	89,3	50,7
Toscana	74,5	25,3
Umbria	58	22,5
Marche	90,7	12,7
Lazio	88,3	111,4
Abruzzo	87,8	23,4
Molise	83,7	11,8
Campania	62,6	22
Puglia	85,6	18,9
Basilicata	84,2	10,6
Calabria	82,4	12,6
Sicilia	84,9	30,8
Sardegna	78,4	27,3

Questa operazione restituisce un peso crescente dell'istruzione privata all'aumentare del valore aggiunto pro capite prodotto dalle OES, con il 9,2% di iscritti nelle scuole private



	v.a. pro capite OES	v.a. pro capite altre imprese	% OES su v.a. istruzione	Iscritti scuola privata su totale (%)	Spesa pubblica istruzione/ iscritti scuola pubblica	Tasso giovani NEET (%)	Abbandono scolastico (%)	Partecipazione formazione continua (%)	Partecipazione scuola infanzia (%)
1° gruppo	84,4	3,4	8,5	9,2	6.551	18,5	11,3	8,2	94,5
2° gruppo	27,3	7,2	2,6	7,0	6.662	20,5	13,4	7,3	93,2
3° gruppo	12,6	2,3	1,1	3,3	6.895	28,7	10,3	6,0	92,9

Tabella 23

Valore aggiunto pro capite delle OES e altre imprese e principali indicatori qualitativi nel settore dell'istruzione per gruppi di regione. Anno 2015. Valori medi in Euro e percentuale. Fonte: Istat – Censimento permanente delle istituzioni non profit, BES, Frame SBS.

nel primo gruppo di regioni contro il 7,0% e il 3,3% negli altri due gruppi (Tabella 23). Questa particolare connotazione determina a sua volta una differente incidenza dell'economia sociale sull'intero settore dell'istruzione (pubblico e privato): dall'8,5% del valore aggiunto settoriale nel primo gruppo si scende infatti rispettivamente al 2,6% e all'1,1% nel secondo e nel terzo gruppo.

A fronte di questa differente strutturazione e configurazione del sistema d'istruzione a livello territoriale, risulta interessante provare ad associare a questi dati di contesto una serie di indicatori intesi a valutare e comparare la performance dei raggruppamenti di regioni sopra individuati.

Partendo dall'analisi della spesa pubblica per iscritto, non si rilevano differenze di particolare rilievo tra i gruppi di regioni nonostante si evidenzino un leggero divario tra il primo (6.551 Euro) e il terzo gruppo (6.895 Euro).

Al contrario, il primo e il terzo gruppo mostrano una differenza decisamente marcata con riferimento al tasso di giovani NEET, con un'incidenza rispettivamente del 18,5% e del 28,7%, e, secondariamente, rispetto al grado di partecipazione alla formazione continua.

Per quanto riguarda il tasso di partecipazione alla scuola dell'infanzia, non si registrano invece differenziazioni tra i gruppi, con una percentuale che supera in tutti e tre i casi il 90%.

### Cultura, sport e ricreazione

Come evidenziato in precedenza, un altro settore che beneficia particolarmente del contributo dell'economia sociale è quello culturale, sportivo e ricreativo. Data la connotazione potenzialmente di interesse generale di questo insieme di attività, risulta utile pure in questo caso approfondire le differenti forme imprenditoriali e organizzative che popolano il settore, soprattutto per verificare l'esistenza di un legame con la qualità della vita delle persone e delle comunità di riferimento.

Partendo dall'analisi della struttura proprietaria del settore, si evidenzia una certa rilevanza economica delle organizzazioni di natura privata<sup>12</sup>, che generano in otto regioni e nella

provincia di Bolzano più della metà del valore aggiunto delle attività culturali, sportive e ricreative (Tabella 24). Le regioni in questione, ad eccezione della Sardegna, si suddividono tra Nord (Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto) e Centro (Marche, Toscana e Umbria). Diversamente al Sud (con l'esclusione della Sardegna) l'incidenza del privato sul settore si assesta intorno al 30,0%.

Regioni	% OES su v.a. economia privata	v.a. pro capite OES
Piemonte	57,4	45,5
Valle d'Aosta	27,3	119,4
Lombardia	47,3	45,6
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>73,1</i>	<i>100,6</i>
<i>Trento</i>	<i>37,9</i>	<i>55,5</i>
Veneto	74,8	73,1
Friuli-Venezia G.	48,4	57,2
Liguria	54,4	44,2
Emilia-Romagna	59	51,5
Toscana	54,5	72,3
Umbria	51,5	55
Marche	66,8	87,2
Lazio	28,7	49,8
Abruzzo	34,1	29,3
Molise	25,7	16,9
Campania	37,4	15,8
Puglia	31,3	17,3
Basilicata	28,9	16,6
Calabria	28,8	9,7
Sicilia	29,9	14,6
Sardegna	60,6	47,9

Tabella 24

Valore aggiunto delle OES nel settore culturale, sportivo e ricreativo per regione. Anno 2015. Valori percentuali e in euro. Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni non profit, BES, Frame SBS.

<sup>12</sup> Non sono considerate le attività riguardanti scommesse, lotterie e case da gioco.

Come fatto in precedenza, è possibile, pure in questo caso, raggruppare le regioni sulla base del livello di valore aggiunto pro capite generato dalle OES. Operando in questo modo, sono stati individuati tre insiemi di regioni.

Il primo gruppo che raccoglie i territori caratterizzati da un elevato valore aggiunto pro capite delle OES – superiore a 70 Euro – presenta un valore simile per le altre imprese con un ruolo prevalente della componente privata (OES + altre imprese), ovvero Valle d'Aosta, provincia autonoma di Bolzano, Marche, Veneto e Toscana; il secondo gruppo che include invece le regioni con un valore aggiunto pro capite delle OES intermedio – tra 30 e 70 Euro – mostra un valore in linea con quello del gruppo precedente per le altre imprese con un ruolo della componente privata simile a quello del settore pubblico, è rappresentato da Friuli-Venezia Giulia, provincia autonoma di Trento, Umbria, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna, Lombardia, Piemonte e Liguria; infine, il terzo gruppo è composto dalle regioni con un valore aggiunto pro capite delle OES estremamente ridotto – inferiore a 30 Euro – simile a quello delle altre imprese, con un conseguente ruolo prevalente del settore pubblico (quasi il 70,0%), e comprende Abruzzo, Puglia, Molise, Basilicata, Campania, Sicilia e Calabria.

A questi dati strutturali è interessante accostare una serie di indicatori che misurano il ruolo e il grado di fruizione dei servizi culturali, sportivi e ricreativi a livello territoriale, evidenziando le ripercussioni in termini di accrescimento del benessere sociale (Tabella 25).

L'importanza del settore culturale, sportivo e ricreativo nelle macroaree sopra definite può essere catturata dall'incidenza delle spese sostenute dai fruitori di questi servizi sul valore complessivo dei consumi finali. In questo caso, è il secondo gruppo a segnalarsi per la percentuale più elevata, con un 7,8%, rispetto al 7,1% del primo e al 6,3% del terzo gruppo. Parallelamente, l'importanza relativa del comparto in termini di addetti evidenzia un sostanziale allineamento tra il primo e il secondo gruppo, con rispettivamente un 3,5% e un 3,8%, confermando invece un valore inferiore nelle regioni del terzo gruppo (2,6%).

Osservando poi i valori assunti dagli indicatori più qualitativi, come il tasso di partecipazione culturale, la soddisfazione per il tempo libero e la diffusione tra la popolazione della pratica sportiva, i primi due gruppi risultano sostanzialmen-

te allineati con valori nettamente superiori a quelli registrati nel terzo gruppo, soprattutto con riferimento al tasso di partecipazione culturale e all'attività sportiva.

## Conclusioni

Il lavoro presentato in queste pagine ha permesso per la prima volta di fornire un quadro preciso – basato sui dati della statistica ufficiale – del contributo economico e occupazionale dell'economia sociale in Italia. Nonostante l'Italia rappresenti uno dei Paesi in cui queste organizzazioni hanno conosciuto storicamente uno sviluppo particolarmente significativo, non era tuttavia ancora disponibile una ricostruzione fedele delle dimensioni del fenomeno. In passato, sono stati fatti dei tentativi che a seconda dei casi hanno provato a dar conto o della diffusione delle imprese cooperative oppure di quella del terzo settore, mantenendo però sempre distinti i due sottoinsiemi.

Il presente studio fornisce invece un quadro unitario di queste due componenti dell'economia sociale con l'intento di contribuire a una maggiore comprensione della rilevanza e del ruolo di queste forme organizzative, soprattutto alla luce del crescente interesse in sede comunitaria per il loro apporto alla costruzione di un modello di sviluppo più sostenibile, equo e inclusivo.

L'aspetto più importante che i dati restituiscono è la pervasività delle organizzazioni dell'economia sociale in praticamente tutti i settori del sistema economico italiano con un contributo di rilievo lungo la filiera agroalimentare, nelle attività maggiormente labour-intensive e nei servizi di interesse generale.

È soprattutto in quest'ultimo caso che emerge il peso dell'economia sociale con un apporto particolarmente importante nell'erogazione di servizi di welfare, oltre che da parte delle cooperative sociali, anche delle altre organizzazioni dell'economia sociale (associazioni, fondazioni) che solitamente vengono trattate distintamente sottostimandone il contributo complessivo al settore.

Tale evidenza conferma quindi l'utilità di poter disporre di dati sempre più completi, aggiornati e strutturati sull'econo-

	v.a. pro capite OES	v.a. pro capite altre imprese	% economia privata su v.a. settore	% OES su v.a. settore	Partecipazione culturale (%)	Soddisfazione per il tempo libero (%)	% occupati in imprese culturali e creative - totale economia	% spesa per ricreazione e cultura su consumi finali	Praticano sport (%)	Partecipazione culturale (%)
1° gruppo	87,2	87,9	66,8	29,4	30,0	69,7	3,5	7,1	39,0	30,0
2° gruppo	49,8	87,4	51,5	19,0	31,7	68,5	3,8	7,8	36,3	31,7
3° gruppo	16,6	24,1	29,9	12,0	18,1	63,1	2,6	6,3	26,7	18,1

Tabella 25

Valore aggiunto pro capite delle OES e altre imprese e principali indicatori qualitativi nel settore culturale, sportivo e ricreativo per gruppi di regione. Anno 2015. Valori mediani in euro e percentuale. Fonte: Istat, Censimento permanente delle istituzioni non profit, BES, Frame SBS.

mia sociale che aiutino i policy maker a prendere decisioni più aderenti al reale funzionamento del sistema economico e a sostegno della crescita di questo comparto, ritenuto ormai un pilastro delle future politiche – non solo sociali ma anche economiche.

In futuro sarà quindi necessario puntare alla costruzione di un conto satellite<sup>13</sup> sulle organizzazioni dell'economia

sociale che consenta di quantificare periodicamente e sistematicamente le risorse economico-occupazionali attivate – non solo direttamente ma anche per via indiretta e indotta (input/output analysis) – nel sistema economico nazionale. Il presente lavoro rappresenta infatti solamente un primo passo che si spera possa stimolare ulteriormente la riflessione e incentivare la realizzazione di questo percorso.

## Bibliografia

Cergas (2016), *Rapporto Oasi 2016*, Egea, Milano.

CIRIEC (2006), *Manual for drawing up the satellite Accounts of Companies in the Social Economy: cooperatives and mutual societies*, Authors: J. Barea, J.L. Monzón, European Commission, Brussels.

CIRIEC (2012), *The social economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Brussels.

CIRIEC (2017), *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Brussels.

DiMaggio P.J., Zukin S. (1990), *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.

Euricse-Istat (2021), *L'economia sociale in Italia: dimensioni, caratteristiche e settori chiave*, Trento.

European Commission (2020a), *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative synthesis Report*, Authors: C. Borzaga, G. Galera, B. Franchini, S. Chiomento, R. Nogales, C. Carini, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020b), *Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its Follow-up Actions*, Authors: S. Haarich, F. Holstein, S. Spule, C. Borzaga, G. Galera, B. Franchini, S. Chiomento, W. Spiess-Knafl, B. Scheck, G. Salvatori, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2021), *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

ILO (2017), *Social and Solidarity Economy and the Future of Work*, Authors: C. Borzaga, G. Salvatori, R. Bodini, Geneva.

Istat (2019), *Struttura e performance delle cooperative italiane*, Roma.

La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna.  
Salamon L.M. (2015), "The Nonprofitization of the Welfare State", *VOLUNTAS*, 26(6), pp. 2147-2154.

Social Economy Europe (2021), *The Future of EU policies for the Social Economy: Towards a European Action Plan*, Brussels.

<sup>13</sup> Il conto satellite è la rappresentazione della produzione ovvero dei flussi di beni e servizi ge-

nerati/attivati da un determinato sottoinsieme di imprese per comprenderne la rilevanza nel siste-

ma economico complessivo.

# Il terzo settore dei servizi sociali nella crisi sanitaria

## Effetti sul lavoro e sulle entrate economiche

Annalisa Turchini

*Inapp (Istituto Nazionale di Analisi delle Politiche Pubbliche)*

### Abstract

Il paper esplora gli effetti della pandemia sui fornitori di servizi sociali del terzo settore concentrandosi su specifiche dimensioni di analisi, quali lavoro retribuito, lavoro volontario ed entrate<sup>1</sup>. I servizi sociali, come noto, sono uno degli ambiti operativi più rilevanti per le imprese sociali e non marginale per il resto del terzo settore. Attraverso i dati tratti dalla IV edizione dell'indagine Inapp<sup>2</sup> sui *Servizi sociali erogati dagli enti non profit* si delinea un quadro delle conseguenze economiche e occupazionali che, nel 2020, hanno interessato gli enti erogatori di servizi sociali con l'obiettivo di comprendere come la presenza di lavoro retribuito e quella di lavoro volontario abbiano influito sugli enti in termini di operatività e mantenimento dei livelli di budget. Le unità di riferimento dell'analisi sono gli enti del terzo settore classificati come previsto dalle 7 sezioni del RUNTS (Registro Unico Nazionale Terzo Settore): Imprese Sociali, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione sociale, Enti filantropici, Reti associative, Società di Mutuo Soccorso, Altri enti di Terzo Settore. L'indagine Inapp da cui sono tratte le evidenze empiriche ha carattere ricorrente, è di tipo campionario e ha come universo di riferimento 63.898 enti non profit appartenenti ai settori di attività economica: *Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e Protezione civile e Sviluppo economico e coesione sociale*. La rilevazione 2020 ha debitamente considerato le straordinarie condizioni in cui hanno operato gli enti e le limitazioni imposte dalla pandemia, aggiungendo al questionario di rilevazione una sezione dedicata agli effetti dell'emergenza Covid-19.

**Keywords:** servizi sociali, imprese sociali, terzo settore, pandemia, lavoro retribuito, lavoro volontario, entrate economiche

DOI: 10.7425/IS.2022.02.04

### Introduzione

Da un punto di vista tecnico, per servizi sociali<sup>3</sup> si intendono tutte le azioni di cura, assistenza e sostegno atte a superare condizioni di disagio di particolari fasce di popolazione (anziani, disabili, minori, soggetti con dipendenze, immigrati, ecc.) con l'obiettivo di attenuare lo stato di bisogno fisico, economico e di emarginazione, sostenendo un suo possibile superamento. Sotto un profilo teorico-politico, i servizi sociali sono, invece, l'infrastruttura su cui viaggiano gli interventi di contenimento delle disparità sociali ed economiche volti a stabilire condizioni di inclusione ed equità per ampie fasce di popolazione.

Il campo dei servizi sociali è, dunque, ampio e multiforme tanto che, rispondere ad una semplice domanda come "Quali sono i servizi sociali?" apre la porta a malintesi terminologici capaci di disorientare i cittadini sul perimetro effettivo dei servizi. Uno dei principali equivoci è dato da un utilizzo circoscritto del termine, intendendo per servizi sociali unicamente

le azioni di accesso, selezione e valutazione dell'utenza fornite dal Servizio sociale professionale e dal Segretariato sociale. Nella realtà queste sono soltanto due delle 79 prestazioni di cui si compone il sistema dei servizi sociali come classificato dal Nomenclatore degli interventi e servizi sociali<sup>4</sup> messo a punto dal CISIS con tutte le Regioni e Province Autonome.

Con l'intenzione di superare le definizioni teoriche e pervenire a condizioni empiriche utili alla misurazione del fenomeno, questo paper adotta la definizione più estensiva di servizi sociali che comprende, come da Nomenclatore, 79 voci (e 6 sotto-voci) di servizio elementare raggruppate in 9 aree omogenee d'intervento<sup>5</sup> al fine di agevolarne la comprensione e la divulgazione delle attività riferite al sistema degli interventi sociali.

A partire dal campo dei servizi sociali, ambito operativo strategico per le imprese sociali (Marocchi, 2022) e non marginale per il resto del terzo settore, si esplora, in modo *empirical based*, l'evoluzione delle tipologie giuridiche degli erogatori

<sup>1</sup> S'intendono entrate i ricavi da attività d'interesse generale provenienti per oltre il 70% da interventi e servizi sociali e/o prestazioni sociosanitarie.

<sup>2</sup> Istituto Nazionale di Analisi delle Politiche Pubbliche.

<sup>3</sup> Per classificare i servizi sociali è stato utilizzato il "Nomenclatore degli Interventi e dei Servizi Sociali" del CISIS (Versione 2 – Anno 2013). Le 79

voci (e le 6 sotto-voci) di servizio elementare in esso contenute sono state raggruppate in 9 aree omogenee d'intervento in modo da favorire, grazie all'aggregazione in cluster, la divulgazione dei risultati frutto della rilevazione sul campo.

<sup>4</sup> Centro Interregionale per I Sistemi Informativi Geografici e Statistici (CISIS), Nomenclatore degli interventi e servizi sociali, Versione 2 – Anno 2013.

<sup>5</sup> Le 9 aree sono: servizi comunitari e residenziali; servizi di accesso, valutazione e progettazione; servizi per il sostegno e l'inclusione sociale; servizi di integrazione socioeducativa e lavorativa; interventi di supporto economico e di sostegno al reddito; servizi diurni; servizi domiciliari; interventi di emergenza e marginalità sociale; attività di informazione e prevenzione.

di servizi sociali e la distribuzione degli addetti negli enti, per capire quali effetti abbia determinato la pandemia sul lavoro retribuito, su quello volontario e sulle entrate<sup>6</sup>.

L'intensità con cui nel 2020<sup>7</sup> l'emergenza sanitaria ha dominato e orientato il corso degli eventi (Borzaga, 2020) costituisce un vincolo imprescindibile nella lettura dell'evoluzione del sistema dei servizi sociali che, pur sommandosi a dinamiche strutturali già in atto, non può non avere un ruolo primario.

Al riguardo, le norme di contrasto al diffondersi del Covid-19 emanate in fase di lockdown<sup>8</sup> hanno avuto ricadute diverse sul terzo settore a seconda della natura degli enti e delle attività di servizio sociale prestate; ne sono esempi, la regolamentazione restrittiva alla presenza dei volontari<sup>9</sup> o quella che imponeva lo stato di fermo a specifici segmenti d'attività (ad es. le Associazioni sportive, i Centri diurni, ecc.).

Che effetti ha avuto la pandemia sul lavoro retribuito e su quello volontario<sup>10</sup> negli enti di terzo settore impegnati nei servizi sociali? Quali differenze si evidenziano tra soggetti a vocazione d'impresa come le imprese sociali e gli altri enti di cui si compone il nuovo perimetro del terzo settore? La maggiore consistenza di lavoro retribuito delle Imprese sociali ha costituito un fattore di vantaggio in termini di mantenimento dei livelli di budget?

La IV rilevazione Inapp sui *Servizi sociali erogati dagli enti non profit* cerca di rispondere a queste domande. L'indagine, realizzata nei primi mesi del 2021, su dati riferiti al 2020 è di tipo campionario; ha come universo di riferimento 63.898 enti non profit appartenenti ai settori di attività economica *Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e Protezione civile e Sviluppo economico e coesione sociale*. Le unità di analisi della rilevazione sono gli organismi non profit impegnati nei servizi sociali<sup>11</sup>, classificati come previsto dalle 7 sezioni del RUNTS, in: Imprese Sociali, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione sociale, Enti filantropici, Reti associative, Società di Mutuo Soccorso, Altri enti di Terzo Settore.

Per l'edizione dell'indagine 2020, al questionario di rilevazione è stata aggiunta una sezione dedicata all'*organizzazione del lavoro e dei servizi sociali nel periodo Covid-19* volta ad esplorare le conseguenze della pandemia su lavoro, operatività ed entrate. In parallelo, le dimensioni di analisi ricorrenti sono rappresentate da informazioni strutturali sull'ente (denominazione, tipologie giuridiche di terzo settore, anno inizio attività, ecc.), tipologie di servizi sociali erogati (aree di offer-

ta dei servizi, servizi prevalenti, servizi elementari), risorse umane e professionali (numero addetti retribuiti e volontari, inquadramento contrattuale, qualifica, professioni sociali), governance (organi di governo, sistemi di controllo di qualità, ecc.), fonti finanziarie (budget, 5x1000, natura delle fonti finanziarie) e relazioni con il territorio (relazioni degli enti con soggetti istituzionali, del non profit e attori non formali).

## I fornitori di servizi sociali del terzo settore: evoluzione delle tipologie giuridiche e distribuzione degli addetti

Nel 2020 gli enti fornitori di servizi sociali sono 33.973 a fronte degli 18.971 del 2016, una consistente crescita da attribuire a due diversi fattori: una crescita relativa che si attesta a 6.433 enti appartenenti ai settori di *Istruzione e ricerca* e di *Sviluppo economico e coesione sociale* in precedenza non inclusi nel campione; una crescita reale ed effettiva di 8.569 enti appartenenti ai settori già inclusi nel campione (*Assistenza sociale e protezione civile e Sanità*) con un aumento netto di erogatori di servizi sociali del non profit<sup>12</sup> di circa il 45%. Non si esclude che la consistente crescita di fornitori di servizi sociali abbia carattere contingente e un forte legame con il peggioramento generale delle condizioni socioeconomiche della popolazione causato dal travolgente passaggio della pandemia che, nel 2020, ha assestato il suo colpo peggiore, trovando cittadini e istituzioni impreparati ad affrontarne gli effetti sociali ed economici.

Gli addetti totali dei servizi sociali (Grafico 1) sono 1.205.030<sup>13</sup>, ripartiti in 600.589<sup>14</sup> retribuiti e 604.441 volontari: nelle imprese sociali si concentra la netta maggioranza dei retribuiti (395.028 unità di personale pari al 65,8% di tutte le forze retribuite), mentre nelle organizzazioni di volontariato prevale il lavoro volontario (384.682 volontari/e pari al 63,6% del totale dei volontari attivi nei servizi sociali).

Cresce il numero di addetti totale<sup>15</sup> (954.240 nel 2016) con un incremento in termini assoluti di entrambe le componenti, sia quella retribuita che volontaria, e aumenta l'incidenza del lavoro retribuito rispetto a quello volontario: nel 2016 i retribuiti erano il 47,6% nel 2020 sono il 49,8% a fronte dei volontari che nel 2016 erano il 52,4% e nel 2020 scendono a 50,2%.

Gli enti presentano una suddivisione tra lavoro retribuito e volontario coerente con la propria vocazione. Da un lato

6 S'intendono entrate i ricavi da attività d'interesse generale provenienti per oltre il 70% da interventi e servizi sociali e/o prestazioni socio-sanitarie.

7 Anno cui si riferiscono le evidenze del presente paper.

8 Cfr. DPCM 11 marzo 2020, "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale" e DPCM 4 marzo 2020, "Misure per il contrasto e il sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19", che impone la chiusura ai servizi educati di ogni ordine e grado.

9 La Circolare n. 1/2020 del Ministero del Lavoro

stabiliva che l'attività di volontariato fosse permessa nell'ambito dei servizi sociali necessari a soddisfare bisogni fondamentali della popolazione in condizione di svantaggio e fragilità. Tuttavia, gli obblighi di isolamento domiciliare prescritti ai cittadini sull'intero territorio nazionale hanno disincentivato l'intervento dei volontari.

10 Il questionario di rilevazione dell'indagine conteneva quesiti esplicitamente riferiti alle conseguenze dell'emergenza da Covid-19 sul personale retribuito e volontario.

11 Il campione totale è pari a 7.364 unità, rappresentative del territorio nazionale, ed è stato estratto dal Registro Asia non profit 2017 dell'Istat. Sono stati invitati a partecipare alla rilevazione online 27.367 enti non profit ed hanno risposto

9.519 soggetti di cui 5.460 questionari validi.

12 Secondo i dati del Censimento permanente delle istituzioni non profit dell'Istat, nel triennio 2016-2018 il non profit è cresciuto in media del 2,3%.

13 Il totale degli addetti è sovrastimato a causa dell'impegno degli addetti/e in enti diversi. Infatti, sia lavoratori retribuiti che volontari possono compiere la propria prestazione in più di un ente di terzo settore erogatore di servizi sociali.

14 Nello specifico 538.362 sono i dipendenti, 10.443 i collaboratori e 51.784 altre forme di lavoro, tra cui giovani del servizio civile, personale in comando o distacco, lavoratori interinali.

15 Anche parte dell'incremento degli addetti è dovuto all'inserimento dei 2 nuovi settori nel campione.

(Tabella 1) ci sono gli enti a vocazione d'impresa quali le imprese sociali<sup>16</sup> (nella quasi totalità oggi in forma di cooperative sociali), dove la quasi totalità degli addetti è retribuita (93,2% retribuiti, 6,8% volontari), le fondazioni<sup>17</sup> (50,8% retribuiti e 49,2% volontari) e altri enti del terzo settore (81,1% i retribuiti e 18,9% i volontari). Dall'altro si trovano i soggetti a vocazione volontaria con una decisa prevalenza di lavoro volontario, nello specifico: le organizzazioni di volontariato (11,4% retribuiti e 88,6% volontari) e le associazioni di promozione sociale (11,0% i retribuiti e 89,0% i volontari). Anche nelle reti associative e nelle società di mutuo soccorso prevale, con peso diverso, il lavoro volontario sebbene il numero degli addetti impegnati nei servizi sociali sia molto marginale (le reti associative contano un totale di 3.450 addetti e le società di mutuo soccorso 1.142).

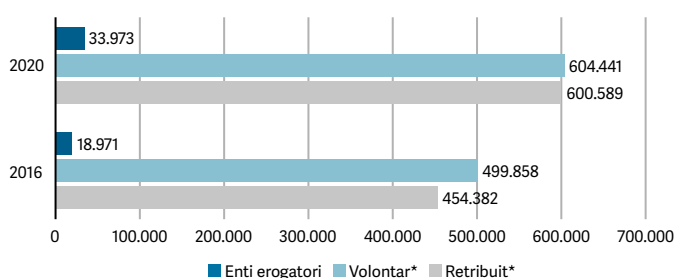


Grafico 1

Confronto addetti e numero enti erogatori, anni 2016-2020. [Nel 2020 la crescita reale del numero di erogatori è di 8.569 enti, il resto è da attribuire all'ampliamento campionario a 2 nuovi settori di attività]. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

La diversificazione tra vocazione volontaria e vocazione d'impresa (Turchini, 2019) è un principio d'ispirazione della Riforma tradotto in specifica prescrizione<sup>18</sup> che, come dimostrato dalle evidenze empiriche, è già ampiamente adottato da tutti i soggetti attivi nei servizi sociali.

Per approfondire come i fornitori di servizi sociali si stiano evolvendo sotto al profilo della natura giuridica è utile il confronto tra i dati del 2020 con quelli della precedente edizione dell'indagine, riferita al 2016, considerando esclusivamente la crescita netta, cioè raffrontando soltanto i settori storicamente inclusi nel campione (*Assistenza sociale e protezione civile e Sanità*) ed escludendo la porzione di crescita relativa, indotta dall'inclusione dei nuovi settori (*Istruzione e ricerca e Sviluppo economico e coesione sociale*).

La diversificazione tra vocazione volontaria e vocazione d'impresa (Turchini, 2019) è un principio d'ispirazione della Riforma tradotto in specifica prescrizione<sup>18</sup> che, come dimo-

strato dalle evidenze empiriche, è già ampiamente adottato da tutti i soggetti attivi nei servizi sociali.

	Retribuite/i	Volontarie/i
Impresa sociale (o cooperativa sociale)	<b>93,2</b>	6,8
Ente filantropico (o Fondazione di terzo settore)	<b>50,8</b>	49,2
Associazione di promozione sociale	11,0	<b>89,0</b>
Organizzazione di volontariato	11,4	<b>88,6</b>
Reti associative	10,6	89,4
Società di mutuo soccorso	44,3	55,7
Antri Enti del Terzo settore	<b>81,1</b>	18,9
Totale	49,8	50,2

Tabella 1

Distribuzione dei retribuiti e volontari dei servizi sociali per tipologia giuridica di ente. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

Per approfondire come i fornitori di servizi sociali si stiano evolvendo sotto al profilo della natura giuridica è utile il confronto tra i dati del 2020 con quelli della precedente edizione dell'indagine, riferita al 2016, considerando esclusivamente la crescita netta, cioè raffrontando soltanto i settori storicamente inclusi nel campione (*Assistenza sociale e protezione civile e Sanità*) ed escludendo la porzione di crescita relativa, indotta dall'inclusione dei nuovi settori (*Istruzione e ricerca e Sviluppo economico e coesione sociale*).

Come mostra il Grafico 2 la crescita più consistente riguarda le *Imprese sociali (o cooperative sociali)* che passano dal 25,6% del 2016 all'attuale 33,4% (+7,7%) seguita dalle *Organizzazioni di volontariato* con un incremento nel 2020 di +6,2%. Viceversa, si assottiglia la presenza delle *Fondazioni* (dal 7,3% del 2016 al 4,1% del 2020) il cui carattere imprenditoriale, probabilmente, non è riuscito ad attutire la forte riduzione di operatività registrata in aree di servizio sociale a diffusa prevalenza di fondazioni (es. i Servizi Diurni erogati dal 53,8% delle *Fondazioni*). L'*Associazione* di promozione sociale rispetto al 2016 registra un calo del 2,8% segnalando che, nella precedente indagine erano presenti, nei servizi sociali, un 8,3% di Associazioni non riconosciute ora non più rilevate in quanto non comprese tra le sezioni del RUNTS. Infine, molto scarsa la presenza di *Reti associative* (0,3% nel 2020) e *Società di mutuo soccorso*<sup>19</sup> (0,2%), mentre resta sostanzialmente stabile la presenza di *Altri enti del non profit* (dal 8,9% del 2016 al 8,8% del 2020). Nel 2016 sotto la voce altri enti erano comprese varie tipologie di non profit (Enti eccle-

<sup>16</sup> Nel paper il termine "imprese sociali" è utilizzato come sinonimo di cooperative sociali e viceversa; infatti, per effetto della traslazione (partita il 21 marzo 2022) nella sezione del RUNTS denominata "Imprese sociali o cooperative sociali" di tutte le cooperative sociali e imprese sociali iscritte nel Registro delle Imprese come previsto dal D.Lgs. 112/2017 e successive norme attuative. Tale sezione del registro si è popolata per la quasi totalità da cooperative sociali che costituiscono, secondo i

dati Istat del 2018, oltre il 95% delle imprese sociali di diritto, occupando il 98,6% dei lavoratori (Borzaga, Musella, 2020 - pag. 32).

<sup>17</sup> Anche i termini ente filantropico e fondazione sono utilizzati come sinonimi per gli stessi motivi spiegati nella nota 15.

<sup>18</sup> L'art. 13 comma 2 del D.Lgs. 112/2017 stabilisce che "nelle imprese sociali il numero dei volontari non può essere superiore a quello dei lavoratori" mentre l'art. 33 comma 1 del D.Lgs. 117/2017 fissa

per le organizzazioni di volontariato che "il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al 50%" e l'art. 36 comma 1 dello stesso decreto nell'applicare lo stesso limite alle associazioni di promozione sociale sancisce precisando che esse devono avvalersi preferibilmente del contributo degli associati e volontari.

<sup>19</sup> Entrambe le tipologie giuridiche non erano presenti nella rilevazione del 2016.

siastici, ONG<sup>20</sup>, ecc.). Attualmente, invece, la voce costituisce una sezione del RUNTS<sup>21</sup> e la sua consistenza desta qualche perplessità alimentando l'ipotesi che sia stata creata *ad hoc* per raccogliere i molti soggetti che non si riconoscono o non sono/non vogliono identificarsi in nessuna delle altre sezioni.

I dati mostrano un'ampia crescita quantitativa del settore dei servizi sociali che interessa sia il numero degli erogatori, sia quello degli addetti, maggiormente orientata a sostenere la vocazione d'impresa come confermato dagli apprezzabili incrementi di imprese sociali e addetti retribuiti. La lettura di tale fenomeno non può non considerare possibili nessi con la Riforma<sup>22</sup> del terzo settore che "rende senz'altro più favorevole il quadro legislativo dell'impresa sociale, rispetto a quello vigente<sup>23</sup> allentando alcuni vincoli (tra cui quello relativo alla distribuzione di utili) ed introducendo specifiche misure fiscali di promozione e supporto" (Terzjus, 2021). Inoltre, nei servizi sociali, l'intento della Riforma di stabilire limiti al mix lavoro volontario e retribuito, ha orientato la scelta verso il lavoro retribuito, utile allo sviluppo di un'offerta di segno più professionale (Gori, 2018). In ambiti d'interesse generale specifici e puntuali come i servizi sociali, dunque, l'evoluzione della natura giuridica dei fornitori cavalca le prescrizioni stabilite dalla Riforma, per compiere scelte precise orientate a dare sostanza e maggior strutturazione organizzativa al settore. Non si esclude, tuttavia, che nei servizi sociali la coincidenza tra l'adeguamento statutario richiesto dalla Riforma e le restrizioni imposte dalla pandemia al contributo dei volontari possano aver influito sulla scelta della natura giuridica, disponendo verso forme a prevalenza di lavoro retribuito come le imprese sociali.

In ogni caso, è evidente come nei servizi sociali gli ETS siano già perfettamente in sintonia con quanto previsto dalla Riforma in tema di prevalenza lavoro retribuito e volontario, anzi sia le imprese sociali, sia il variegato gruppo di enti

a vocazione volontaria (odv, aps, ecc.) presentino valori che vanno oltre le soglie stabilite dalla norma<sup>24</sup>.

## — Lavoro retribuito e lavoro volontario: gli effetti della pandemia

Nell'edizione 2020 dell'indagine sui servizi sociali erogati dal non profit è stata aggiunta una sezione dedicata alla verifica degli effetti dell'emergenza Covid-19 sugli enti. Alcuni dei quesiti erano volti a comprendere gli effetti sul lavoro volontario e su quello retribuito, di seguito illustrati, altri ad approfondire le conseguenze sulle entrate, oggetto del prossimo paragrafo.

La pandemia ha avuto un diverso impatto sulle forze di lavoro attive nei servizi sociali determinando situazioni di sofferenza operativa maggiori per il lavoro volontario (Grafico 4) rispetto a quello retribuito, complessivamente più resiliente (Grafico 3).

I retribuiti (Grafico 3) hanno attutito meglio le limitazioni vigenti durante lo stato di lockdown: sono 28,1% gli enti che dichiarano di aver continuato a fruire dei lavoratori retribuiti con le stesse modalità pre-pandemiche mentre sono soltanto il 20,6% gli organismi che hanno continuato a fruire senza restrizione alcuna dei propri volontari. Nutrito il valore degli enti che ha scelto il lavoro agile (22,4%) come modalità operativa per i propri retribuiti, diversamente dai volontari dove soltanto l'8,7% degli enti ha attivato forme di smart working, continuando a fruire del loro contributo da remoto. Anche le opportunità di formazione specialistica<sup>25</sup> sono state offerte dagli enti al 4,3% dei volontari contro l'8,0% dei retribuiti. I comportamenti che evidenziano situazioni positive hanno ri-

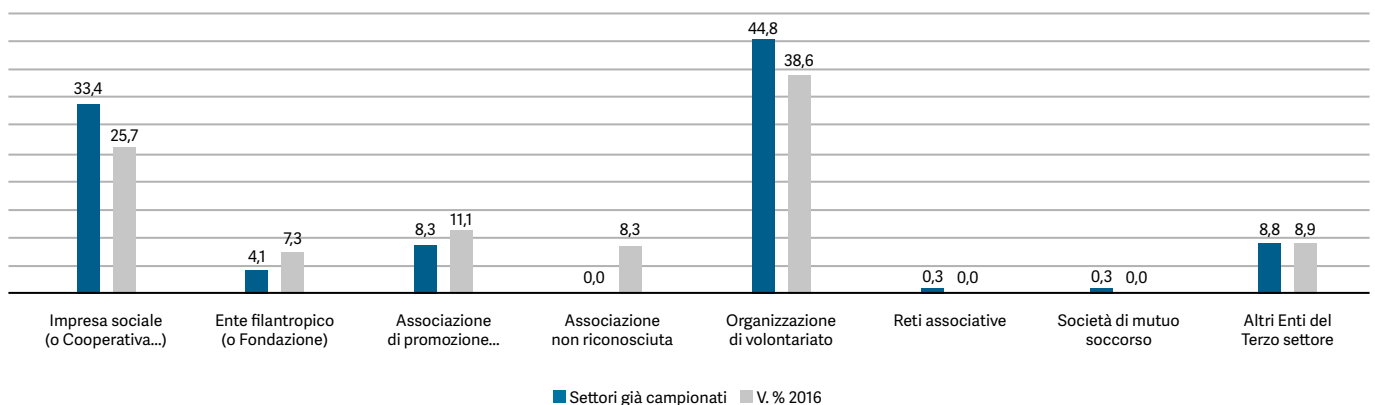


Grafico 2

Confronto distribuzione, 2016-2020, (per i soli settori Assistenza sociale e Sanità) dei fornitori non profit di servizi sociali per tipologia giuridica. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

**20** Nelle precedenti edizioni dell'indagine l'impegno delle ONG, prima operanti solo in campo internazionale, e ora anche nel nostro Paese nei servizi sociali, era stimato intorno al 2%.

**21** Tale sistema di registrazione degli enti rappresenta una importante novità della riforma del Terzo settore. Ai sensi dell'art. 4 della L. 117/2017 gli enti del Terzo Settore sono tali solo se iscritti

al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore.

**22** Al riguardo si ricorda che circa 23mila ONLUS devono assumere una natura giuridica tra quelle previste dalla riforma per poter essere un ETS.

**23** Ai sensi dell'abrogato D.Lgs. 155/2006.

**24** Nelle Organizzazioni di volontariato e nelle Associazioni di promozione sociale il numero dei lavoratori retribuiti (dipendenti o autonomi) non

può essere superiore al 50% del numero dei volontari mentre nelle imprese sociali il numero dei volontari non può essere superiore al numero dei lavoratori dell'impresa sociale.

**25** Nel questionario di rilevazione non era richiesto di indicare se la formazione fosse a distanza oppure in presenza, è comunque assai probabile che, viste le limitazioni sanitarie, questa avvenisse online.

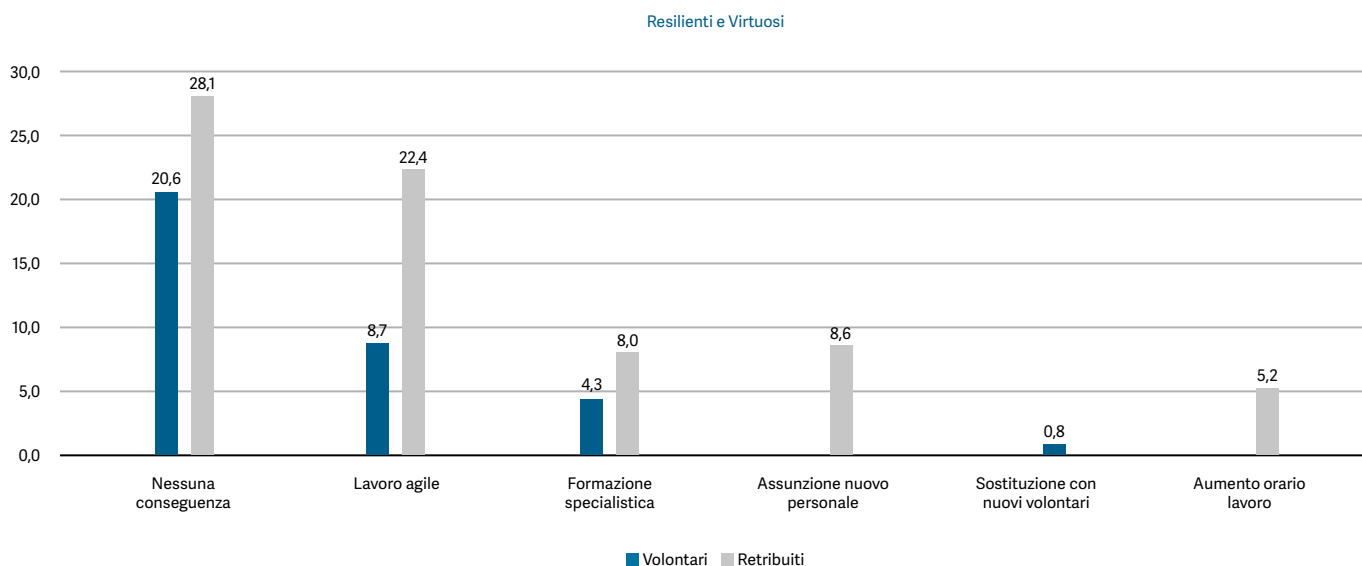


Grafico 3

Conseguenze Covid-19: confronto tra lavoro retribuito e volontario nei servizi sociali. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

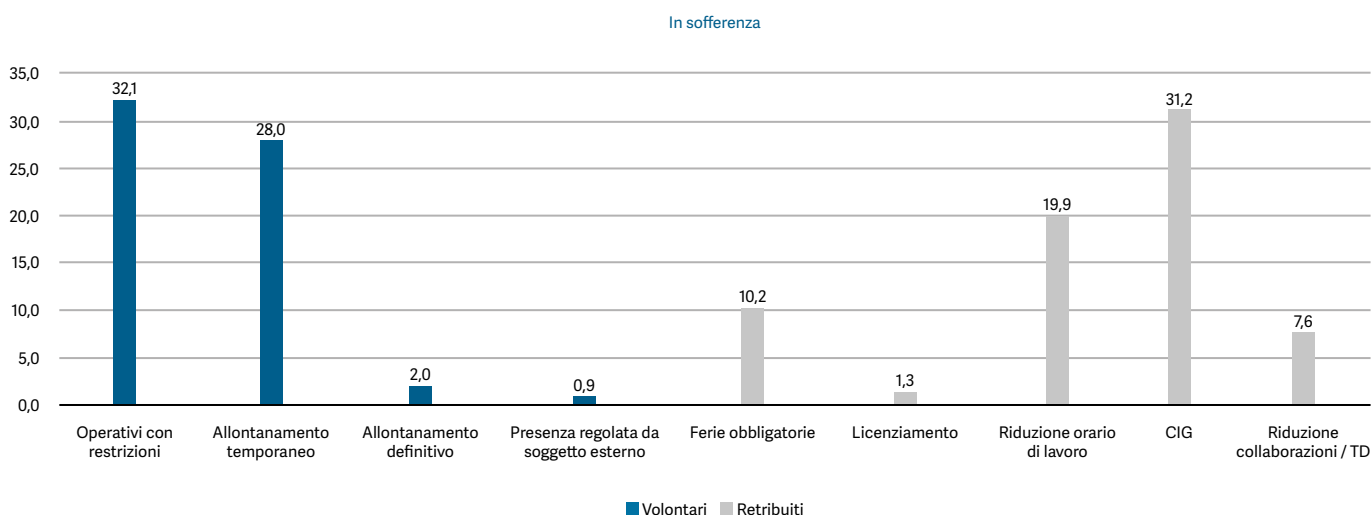


Grafico 4

Conseguenze Covid-19: confronto tra lavoro retribuito e volontario nei servizi sociali. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

guardato, invece, soltanto il personale retribuito con l'assunzione di nuove risorse: sono l'8,6% gli enti che hanno assunto nuovo personale retribuito e 5,2% quelli che hanno aumentato l'orario di lavoro al personale già dipendente. Molto modesto l'effetto sostituzione tra vecchie e nuove forze volontarie modalità a cui ha fatto ricorso solo dallo 0,8% degli enti.

Più rilevanti e ampie le conseguenze negative sul lavoro (Grafico 4) ed è il lavoro volontario ad essere stato maggiormente interessato da difficoltà operative: il 32,1% degli enti ha continuato ad avvalersi dei volontari, ma applicando le restrizioni sancite dalle norme, il 28,0% delle organizzazioni

è stato costretto all'allontanamento temporaneo dei volontari di cui si avvaleva e il 2,0% ha optato per l'allontanamento definitivo. Poco utilizzata la formula dell'intervento di un soggetto terzo per gestire la presenza dei volontari<sup>26</sup> (0,9%). Di tutt'altro carattere gli effetti sul lavoro retribuito dove il ricorso alla CIG (31,2%) ha dominato la scena anche se con valori assai inferiori alla media delle imprese profit (sono, infatti, il 41,8% le imprese che nel periodo giugno-ottobre 2020 sono ricorse alla CIG o strumenti analoghi – Istat, 2020a)<sup>27</sup>.

Gli effetti più gravi, dunque, quali l'allontanamento definitivo dei volontari e il licenziamento dei retribuiti, hanno inte-

<sup>26</sup> In assenza di norme precise alcuni organismi di secondo livello (ad es. CSVnet) hanno chiesto pareri legali sulle modalità di utilizzo dei volontari che hanno avuto in esito il suggerimento di muo-

versi per il tramite di organizzazioni strutturate capaci di fornire indicazioni puntuali sulle modalità di prestazione del lavoro volontario nel corso del lockdown.

<sup>27</sup> L'Istat informa che le imprese che hanno fatto ricorso alla CIG (o altri strumenti analoghi) sono il 70,2%.



ressato una quota residuale di addetti, segno della resilienza degli ETS. In sostanza, sia nella componente volontaria, sia in quella retribuita, nel 60%-70% dei casi la crisi pandemica è stata gestita attraverso gli strumenti disponibili per ciascun tipo di inquadramento. Il contenimento delle interruzioni dei rapporti di lavoro (volontario e retribuito) ha agevolato, in tal modo, l'operatività nel periodo dell'emergenza e la ripresa a pieno regime in fase post-crisi.

Ulteriori situazioni di sofferenza operativa hanno investito le forze retribuite: il 19,9% degli erogatori ha ridotto l'orario di lavoro al personale retribuito e il 10,2% ha adottato l'obbligo di ferie ai fini di una diminuzione temporanea del costo del lavoro. Anche le collaborazioni e il lavoro a tempo determinato hanno subito in negativo il passaggio Covid-19: il 7,6% degli enti indica di aver ridotto queste forme contrattuali. Infine, l'1,3% dei fornitori di servizi sociali ha licenziato personale, pratica che, in considerazione dei divieti<sup>28</sup>, è presumibile sia avvenuta in forma individuale e per motivi non economici.

I dati mostrano una complessiva tenuta operativa dei servizi sociali rispetto alla crisi socioeconomica mondiale scatenata dal Covid-19, sostenuta maggiormente dalle forze di lavoro retribuite. I livelli occupazionali sono stati costanti e, in alcuni casi in espansione, grazie allo stato di operatività (totale o parziale) degli enti che a partire da ottobre 2020 ha interessato la quasi totalità dei fornitori sociali (oltre il 90%). Il carattere *labour intensive* delle prestazioni traccia un profilo del settore alternativo a quello delle imprese "capitalizzate e competitive", giocato su modalità di resilienza differenti. Se la media delle imprese italiane ha puntato sul lavoro agile e sulla CIG per sostenere produzione e occupazione (Banca d'Italia, 2020), nei servizi sociali, soprattutto la CIG, ha avuto un ruolo ed un utilizzo meno pervasivo.

L'incremento del personale retribuito fa supporre, infine, che il lavoro retribuito sia stato un fattore di resilienza strategico adatto a rispondere alle fluttuazioni (anche in aumento) di richiesta di servizi. L'occupazione retribuita rispetto a quella volontaria, infatti, contribuisce maggiormente a sostenere le necessità operative ordinarie e straordinarie dei servizi sociali garantendo un'organizzazione del lavoro regolata e stabile.

## Il valore economico degli enti e gli effetti della pandemia sulle entrate

Prima di affrontare il tema delle conseguenze economiche dell'emergenza sanitaria, è opportuno dare un quadro di massima del valore economico delle attività di servizio sociale promosse dagli enti non profit precisando anche la provenienza finanziaria delle entrate. Si precisa che, a prescindere dal regime contabile dell'ente, per entrate s'intendono i ricavi da attività d'interesse generale che per oltre il 70% provengono da interventi e servizi sociali e/o prestazioni sociosanitarie.

La porzione più consistente di enti, esattamente il 45,2%, non supera i 50mila euro, il 16,9% si posiziona entro i 150mila euro e il 17,0% arriva a 500mila euro di budget annuo. Il restante 21,0% si attesta su ricavi più elevati ripartiti come segue: soltanto il 2,2% degli enti dichiara di avere entrate che superano i 5milioni di euro, il 9,8% si attesta tra 1.000.001 e 5 milioni di euro e l'8,9% tra 500.001 e 1 milione di euro.

Il budget annuo dichiarato<sup>29</sup> attesta, dunque, la prevalenza di flussi finanziari di modesta entità che richiedono una lettura incrociata con la tipologia giuridica di ente per capire

	Impresa sociale	Ente filantropico	Associazione di promozione sociale	Organizzazione di volontariato	Reti associative	Società mutuo soccorso	Altri ETS	Totale
Fino a 50.000 euro	14,5	<b>26,3</b>	<b>60,5</b>	<b>75,6</b>	63,2	56,5	<b>30,8</b>	<b>45,2</b>
Da 50.001 a 150.000 euro	<b>19,1</b>	<b>23,7</b>	20,0	13,3	0,0	10,1	17,7	<b>16,9</b>
Da 150.001 a 500.000 euro	<b>28,9</b>	15,8	12,5	6,9	14,5	8,7	<b>19,2</b>	<b>17,0</b>
Da 500.001 a 1.000.000 euro	<b>17,4</b>	8,6	2,7	2,4	6,0	21,7	10,0	<b>8,9</b>
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	<b>16,3</b>	<b>22,2</b>	3,8	1,5	16,2	0,0	18,0	<b>9,8</b>
Oltre 5.000.000 euro	3,9	3,4	0,6	0,3	0,0	2,9	4,0	<b>2,2</b>
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>

Tabella 2

Distribuzione delle entrate per tipologia giuridica di ente erogatore di servizi sociali. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

<sup>28</sup> Inizialmente, è stato l'art. 46 del D.L. n. 18/2020, c.d. Decreto Cura Italia, come integrato e modificato dall'art. 80 del Decreto Rilancio n. 34/2020, a disporre che a decorrere dal 17 marzo e fino al 17 agosto 2020 fosse precluso per tutti i datori di lavoro l'avvio delle procedure di licenziamento collet-

tivo e procedure per licenziamenti individuali, per ragioni economiche. In seguito, con l'art. 14 del D.L. n. 104/2020, c.d. Decreto Agosto, il Legislatore ha prorogato il divieto a far data dal 15 agosto 2020 e, mitigandone la rigidità, ha previsto che a certe condizioni i datori di lavoro possano non rispettarlo.

<sup>29</sup> Il budget (o i redditi) sono dati assai sensibili, spesso, dichiarati dagli intervistati al ribasso. Nell'indagine il dato sul budget viene confrontato con quello degli addetti al fine di una ponderazione.

la compatibilità con le forze di lavoro impiegate (in termini di costi). La Tabella 2 restituisce un quadro di massima coerente con la natura giuridica degli enti e la prevalenza di lavoro volontario e retribuito. Ben il 75,6% delle organizzazioni di volontariato dichiara di avere ricavi annui complessivi compresi entro i 50mila euro, seguite dal 60,5% delle associazioni di promozione sociale attestata sullo stesso livello di budget.

Viceversa, gli enti filantropici (o fondazioni) e le imprese sociali si distribuiscono su tutti i livelli di entrate, con una prevalenza di fondazioni nella fascia più bassa (26,3% entro i 50mila euro e 23,7% entro i 150mila euro) mentre le cooperative tendono a distribuirsi su tutti i livelli con una prevalenza della fascia intermedia compresa tra i 150 mila e 500mila euro (28,9%). Gli altri enti del TS popolano la classe di entrate più bassa (30,8%) con percentuali consistenti anche per la classe intermedia (il 19,2% si posiziona entro i 500mila euro e il 18,0% arriva a 5milioni).

Nella fascia di entrate più alta (oltre i 5milioni di euro) totalizzano valori significativi soltanto gli enti a vocazione d'impresa quali le imprese sociali (3,9%), le fondazioni (3,4%) e altri enti del terzo settore (4,0%).

Le fonti a cui attingono gli enti erogatori di servizi sociali, prescindendo dalla consistenza economica degli importi<sup>30</sup>, sono molteplici e di diversa natura (Tabella 3).

La quota più alta di enti attinge da donazioni di cittadini (48,9%), seguita da un sostanzioso valore di enti (40,5%) che vedono nell'autofinanziamento la base economica per promuovere servizi sociali. In entrambi i casi il circuito finanziario si fonda sull'autopromozione delle attività da parte degli enti. Su tutt'altro piano, e precisamene quello dei fondi pubblici, si posiziona un'altra consistente fetta di erogatori che attingono, soprattutto, da fondi regionali (41,5%) e comunali (39,8%). Poco battuti, invece, fondi provenienti da Fondazioni rivolti in prevalenza verso risorse di origine bancaria (16,9%).

In questo scenario ha agito l'emergenza sanitaria, determinando effetti importanti sulle entrate. Si è chiesto agli Enti di Terzo settore di indicare la conseguenza di maggiore rilievo indotta dall'emergenza Covid sulle loro entrate, sulla loro operatività e sulla loro organizzazione. Si attesta a 54,0% (Tabella 4) la quota di enti che hanno segnalato come effetto prevalente la diminuzione delle entrate (consistente in una diminuzione di budget di oltre il 25%), mentre il 15,6% non ha subito alcuna ripercussione e il 3,6% degli enti che, nel 2020 mostra un incremento delle entrate (inteso come variazione positiva di oltre il 25% del budget precedente). Soltanto il 5,1% è stato nell'impossibilità operativa nel periodo del lockdown, l'11,8% ha manifestato come principale effetto dell'emergenza le trasformazioni organizzative che hanno interessato il numero di addetti o le mansioni da questi svolte oppure le modalità di erogazione dei servizi. Infine, il 9,9% degli enti ha accusato difficoltà (o impossibilità) di reperire risorse finanziarie tramite fundraising e/o campagna di raccolta fondi per oltre 10 mesi del 2020.

A livello di ripartizione geografica, mostrano valori di decremento delle entrate superiori alla media nazionale il Nord-est (60,9%) e il Nord-ovest (57,8%), aree maggiormente colpite dalla pandemia, viceversa il Mezzogiorno sembra essere il contesto con il valore più elevato di enti passati indenni nel ciclone pandemico (19,9%). Sempre il Mezzogiorno (12,2%) e il Centro (12,4%) sono i territori dove l'emergenza è stata sfruttata per avviare trasformazioni organizzative, in percentuale lievemente superiore alla media.

Tuttavia, se nel corso della pandemia gli enti<sup>31</sup> a prevalenza di lavoro retribuito hanno avuto un grado di operatività maggiore rispetto a quelli a prevalenza di lavoro volontario, tale vantaggio non sembra aver influito altrettanto positivamente sulle entrate. Come mostra la Tabella 5, sono proprio le imprese sociali ad accusare in misura maggiore la diminuzione delle entrate (65,6%) a fronte, invece, delle organizzazioni di volontariato che presentano la frequenza più bassa di enti in calo di entrate (39,7%).

Fondi pubblici	Fondi Europei	7,0
	Fondi Nazionali	20,1
	Fondi Regionali	41,5
	Fondi Comunali	39,8
Fondi erogati da Fondazioni	Fondi erogati da Fondazioni di origine bancarie	16,9
	Fondi erogati da Fondazioni di comunità	7,0
Fondi privati	Vendita dei servizi a privati	26,9
	Autofinanziamento	40,5
Donazioni	Donazioni di cittadini	48,9
	Donazioni istituzioni non profit	11,7
	Donazioni imprese for profit	8,0

Tabella 3

Le fonti di finanziamento dei servizi sociali. Possibili più risposte. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

<sup>30</sup> I dati si riferiscono alla quota di enti che fa ricorso ad una certa fonte, e non alla rilevanza di quella specifica fonte sul totale delle risorse eco-

nomiche di cui l'ente dispone.

<sup>31</sup> La scarsa consistenza di addetti, sia retribuiti che volontari, non consente di attribuire una pre-

valenza di lavoro per le reti associative e le società di mutuo soccorso.

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Totale
Non vi sono state conseguenze	11,8	12,8	15,4	19,9	15,6
Incremento entrate <sup>1</sup>	4,8	3,3	5,3	2,0	3,6
Decremento entrate <sup>1</sup>	57,8	60,9	50,3	50,2	54,0
Impossibilità operativa <sup>2</sup>	4,2	3,6	5,2	6,3	5,1
Trasformazioni organizzative <sup>3</sup>	11,3	10,9	12,4	12,2	11,8
Difficoltà raccolta fondi <sup>4</sup>	10,1	8,5	11,4	9,5	9,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 4

Conseguenza ritenuta di maggiore rilievo del Covid-19 sulle attività e sulle entrate degli enti erogatori di servizi sociali. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

<sup>1</sup> L'incremento o decremento delle entrate è definito come variazione (positiva o negativa) di oltre il 25% sui ricavi.

<sup>2</sup> L'impossibilità operativa è definita come fermo totale delle attività nel periodo del lockdown.

<sup>3</sup> Per trasformazioni organizzative s'intendono cambiamenti relativi a: numero di addetti o le mansioni da questi svolte oppure le modalità di erogazione dei servizi.

<sup>4</sup> Per difficoltà di raccolta fondi s'intende l'impossibilità di effettuare campagne di raccolta per almeno 10 mesi nel corso del 2020.

	Impresa sociale	Ente filantropico	Associazione di promozione sociale	Organizzazioni di volontariato	Reti associative	Società mutuo soccorso	Altri ETS
In nessun modo	15,2	16,6	14,9	16,0	18,1	0,0	16,5
Incremento entrate	1,9	3,9	1,5	6,7	0,0	0,0	3,0
Decremento entrate	65,6	48,6	44,5	39,7	72,4	100,0	62,0
Impossibilità operativa	2,9	2,8	10,8	7,7	0,0	0,0	1,9
Trasformazioni organizzative	11,9	19,7	16,2	10,6	5,2	0,0	8,1
Difficoltà raccolta fondi	2,5	8,3	12,0	19,3	4,3	0,0	8,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 5

Conseguenza prevalente (risposta unica) della pandemia sulle entrate degli enti di terzo settore per tipologia giuridica. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: Inapp, 2022 – IV Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit.

Coerentemente con il quadro di operatività delineato, sono ancora gli enti a vocazione d'impresa a manifestare i valori minori di inoperatività, segnatamente altri enti del terzo settore (1,9%), enti filantropici (2,8%) e imprese sociali (2,9%) mentre, tra le ODV (7,7%) e le Aps (10,8%) si registrano difficoltà operative maggiori. Sul piano delle trasformazioni organizzative le imprese sociali (11,9%) sono un passo indietro agli enti filantropici (19,7%) e alle Aps (16,2%) più propense a sfruttare la crisi per avviare processi di riorganizzazione.

Sebbene, dunque, il lavoro retribuito abbia agevolato l'operatività e favorito comportamenti resilienti da parte degli enti a prevalenza di remunerati, non ha avuto pari efficacia rispetto al mantenimento del budget ai livelli precedenti l'emergenza sanitaria. Piuttosto, sembra che la tenuta delle prestazioni di servizio, soprattutto nel caso delle imprese sociali, abbia determinato una sorta di "sovraesposizione operativa bianca" cioè senza esiti economici. In tal senso, la presenza sul campo<sup>32</sup> di operatrici e operatori sociali retribuiti ha rappresentato un importante presidio per fronteggiare l'esplosione dei bisogni sociali, ma le difficoltà e le limitazioni imposte dalla pandemia,

probabilmente, hanno ingessato organizzativamente le organizzazioni (tra cui le imprese sociali) danneggiando, in parte, il versante dei ricavi.

## Conclusioni

Nel corso della crisi sanitaria mondiale, le imprese sociali, detentrici della fetta più consistente di lavoro retribuito, hanno sviluppato comportamenti resilienti e virtuosi in misura maggiore rispetto al resto del terzo settore, grazie all'apertura di sedi e all'operatività dei servizi sociali erogati. La maggiore propensione delle imprese sociali a mantenere in stato di attività i servizi ha avuto effetti apprezzabili sul complessivo fronteggiamento dei nuovi e vecchi bisogni sociali della popolazione in fase di emergenza ed è stata la cifra dello sviluppo di precise attitudini quali: la pronta riconversione o dismissione di alcuni servizi in altri, la scelta di nuove modalità di erogazione (ad es. online) e non da ultimo, la capacità di organizzare il personale e le strutture secondo nuove priorità (anche in termini di utenza) e nuove modalità organizzative.

<sup>32</sup> Per presenza attiva s'intendono anche le pre-stazioni a distanza.

Sul piano economico, invece, sebbene la diminuzione delle entrate abbia toccato il terzo settore in misura ridotta rispetto al mondo profit (Istat, 2020b)<sup>33</sup>, essa rappresenta la conseguenza Covid più importante e diffusa e sono proprio le imprese sociali ad averne sofferto maggiormente.

Il calo del fatturato che nel 2020 ha interessato tutti i settori di attività economica (Banca d'Italia, 2020) sembra, quindi, accomunare le imprese sociali più al mondo profit che al resto degli ETS. Gli enti a vocazione volontaria, nonostante le difficoltà di raccolta fondi, sono riusciti a mantenere livelli di entrate più prossimi al tenore pre-pandemico.

In sintesi, è come se la dinamicità tipica delle imprese sociali si fosse cristallizzata e l'impegno sul campo non abbia

prodotto risultati economici. Parte delle motivazioni di tale fenomeno potrebbero essere attribuite alle specificità dei servizi sociali, settore travolto dalla crescita dei bisogni sociali della popolazione. In tal senso, la maggiore praticabilità operativa delle imprese sociali, permessa dalla forte presenza di lavoro retribuito, potrebbe essere stata pienamente diretta verso finalità solidali e mutualistiche lasciando più sullo sfondo il conseguimento e il miglioramento di obiettivi economici di budget.

Il rilascio dei dati definitivi dell'indagine sui servizi sociali consentirà approfondimenti tematici e la verifica di ulteriori ipotesi, come ad esempio i profili di innovazione sviluppati dalle imprese sociali nel corso della crisi sanitaria e il ruolo della rete territoriale sulla tenuta organizzativa degli enti.

## Bibliografia

Banca d'Italia (2020), *Relazione annuale, Anno 2020*, Roma.

Borzaga C. (2020), "La rilevanza economica del Terzo settore: La situazione e l'impatto della riforma", *Euricse Working Paper Series*, 112|20.

Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2020), *L'impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza*, IV Rapporto Iris Network, Trento.

Gori L. (2018), *Dall'impresa sociale alle 'imprese sociali'. La problematica pluralità di modelli normativi di impresa sociale nella Riforma del Terzo Settore*, paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento.

Istat (2020a), *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19*, Statistiche Report Istat, 15 giugno 2020, Roma.

Istat (2020b), *Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19*, Statistiche Report Istat, 14 dicembre 2020, Roma.

Marocchi G. (2022), *Lo sviluppo della cooperazione sociale nei servizi di welfare*, Forum di Impresa Sociale, 11 gennaio.

Terzjus (2021), *Riforma in movimento*, 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia, Terzjus Report, Editoriale Scientifica.

Turchini A. (2019), *Terzo settore e servizi di welfare*, Inapp Report 2019.

<sup>33</sup> Nel confronto, la riduzione di fatturato dichiarata dal for profit è ben maggiore, interessando nel

bimestre marzo-aprile 2020 il 70,0% delle imprese e il 68,4% nei mesi giugno-ottobre 2020.

# Servizi per l'infanzia: co-produzione e innovazione per un supporto sostenibile in un'ottica post-covid

Agostino Cortesi, *Università Ca' Foscari Venezia*

Maria Sangiuliano, *SmartVenice*

Nicole Traini, *Università Ca' Foscari Venezia*

Massimo Zancanaro, *Università degli Studi di Trento – Fondazione Bruno Kessler*

## Abstract

Questo contributo discute un approccio innovativo ai servizi per l'infanzia sviluppato come parte di un progetto finanziato dalla Commissione Europea. L'approccio si basa sulla partecipazione attiva dei genitori nella progettazione e nella conduzione dei servizi in un'ottica collaborativa. Come parte del progetto, è stata implementata una piattaforma digitale per supportare gruppi di genitori all'interno di ben definite comunità ad organizzare e a gestire attività educative e di cura dell'infanzia. Nel corso del progetto, sono state sperimentate diverse modalità sia in una prospettiva *grassroots*, cioè servizi interamente auto-organizzati da comunità territoriali, sia in ambito aziendale, come iniziative di bilanciamento famiglia-lavoro. L'articolo presenta tre casi di studio effettuati nel periodo post-covid e sintetizza gli aspetti positivi e i punti di attenzione emersi, delineando delle linee guida per future implementazioni di questo approccio.

**Keywords:** co-produzione, servizi per l'infanzia, trasformazione digitale

DOI: 10.7425/IS.2022.02.05

## Introduzione

I servizi pubblici alla famiglia erano in difficoltà già prima dell'impatto della pandemia Covid-19. Nel 2016, il report dell'associazione inglese NESTA (Rutter, 2016) riportava che l'80% delle famiglie con figli sotto i 15 anni utilizzava servizi per l'infanzia e che il 60% di queste famiglie dovevano ricorrere a servizi privati per mancanza di posti in strutture pubbliche. In Italia la situazione era di poco migliore, l'Istat riportava per il biennio 2017/2018 che i servizi a titolarità pubblica coprivano il 51% dell'offerta nella fascia tra 0 e 3 anni ma l'offerta complessiva copriva solo il 24,7% della potenziale utenza (Istat, 2020). Nella fascia tra 3 e 6 anni invece la situazione era leggermente migliore con il 67% dell'offerta a gestione pubblica, anche se in alcune regioni (tra cui Lombardia e Veneto) prevale l'offerta privata fino al 60% (Istat, 2020). In queste analisi, non viene comunque considerato il periodo del doposcuola, né tantomeno lo sono i servizi integrativi durante i periodi estivi (es. campi estivi) entrambi generalmente gestiti dalle famiglie stesse o da strutture private.

La pandemia ha ulteriormente aggravato la situazione in molte famiglie sia nel periodo di lockdown tra marzo e maggio 2020 sia nelle fasi successive (Gromada et al., 2020). Un'indagine conoscitiva elaborata da Istat e dall'Università Ca' Foscari (Istat, 2021) sottolinea che le strutture pubbliche e private hanno gestito bene la crisi: il 27,5% delle strutture ha disposto la chiusura di una sola sezione e meno del 12% la chiusura totale del servizio. Nello stesso report viene però anche riportata una diminuzione del 6% delle richieste del "bonus nido" e una riduzione del 18% del numero di mensilità erogate: indi-

catori questi di una riduzione della frequenza alle strutture. È da notare infine che sia il lockdown che i frequenti periodi di quarantena a cui le famiglie sono esposte hanno indotto un forte stress sia ai genitori che ai bambini (Spinelli et al., 2020; Gassman-Pines et al., 2020; Marchetti et al. 2020).

Un approccio di *co-produzione*, cioè di partecipazione attiva dei genitori nella gestione del servizio, è stato spesso proposto come un'alternativa o un supporto ai servizi pubblici e privati gestiti da professionisti, in generale, nell'ottica di riduzione dei costi: infatti, sempre secondo il report NESTA, il costo del personale incide per il 77% e quindi la co-produzione rappresenta la scelta più efficace per una riduzione dei costi. È però importante considerare che la co-produzione in ambito di welfare rappresenta anche un mezzo per sperimentare un'opportunità di coinvolgimento significativo delle persone nelle tematiche che più critiche per la nostra società (se veda a questo proposito la discussione in Pestoff, 2006 e, in una prospettiva più generale, Loeffler, 2021).

Il termine co-produzione ha origine nel lavoro di Elinor Ostrom (Ostrom, 1996) che nel 2009 ha vinto il premio Nobel per l'economia proprio per le sue ricerche che hanno dimostrato che le persone comuni sono capaci di creare regole e istituzioni che consentano una gestione sostenibile ed equa delle risorse condivise. Dall'inizio della pandemia, le sperimentazioni di co-produzione di servizi sono notevolmente aumentate in tutta Europa sia nella forma di progetti iniziati da aziende private e imprese sociali, sia come iniziative spontanee di cittadini (Steen, Brandsen, 2020). La co-produzione però non è priva di rischi e di effetti collaterali, tra cui un in-

cremento delle disegualianze nell'accesso ai servizi e un incremento dei costi (Steen et al., 2018) nonché in rapporto alle pubbliche amministrazioni, una possibile perdita di controllo e una riduzione del valore pubblico (Meijer, Thaens, 2021).

L'approccio *Families\_Share* (Cortesi et al., 2022) è un insieme di pratiche e una piattaforma digitale a supporto di gruppi di genitori per auto-organizzarsi in gruppi per collaborare ad attività di servizi per l'infanzia. La piattaforma, oltre che fornire funzionalità specifiche utili alla progettazione e svolgimento delle attività, costituisce anche uno strumento efficace per la promozione di questo approccio collaborativo.

Nella ricerca presentata in questo articolo sono stati analizzati tre casi di studio di realizzazione di servizi co-prodotti dedicati alla cura dell'infanzia nell'estate del 2021. Nel seguito dell'articolo, viene prima presentato l'approccio *Families\_Share* e vengono brevemente descritte le sperimentazioni fatte prima della pandemia e durante il lockdown. Nella sezione seguente, vengono descritti in dettaglio i casi studi della ricerca in oggetto. Viene poi proposta una discussione sulle opportunità, le barriere e i rischi di un approccio partecipativo in un'ottica post-covid basata sulle osservazioni partecipate e sull'analisi interviste in profondità con i partecipanti e le partecipanti.

## — L'approccio Families\_Share

Benché sperimentazioni di co-produzione di servizi di supporto alle famiglie siano già avvenute in Italia (si veda ad esempio, Pedercini, 2005; Gheduzzi et al., 2020; Manzo, Minello, 2020) e all'estero (ad esempio, Pestoff, 2011), l'approccio proposto dal progetto *Families\_Share* si distingue per la diversità dei contesti presi in esame, per l'attenzione verso la componente digitale e per lo sforzo verso la definizione di un approccio strutturato e riproducibile.

*Families\_Share* è stato un progetto finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Horizon 2020, concluso nel 2019 (Cortesi et al., 2022). Nel corso del progetto sono state svolte diverse sperimentazioni di soluzioni collaborative e auto-organizzate per la cura all'infanzia in 6 diverse città e 4 nazioni: Bologna, Venezia e Trento in Italia, Győr in Ungheria, Kortrijk in Belgio e Thessaloniki in Grecia. Queste sperimentazioni hanno permesso di raccogliere evidenze di aspetti positivi e barriere per la realizzazione di questo approccio alla co-produzione di servizi e attività educative per l'infanzia sia in contesti *grassroot*, cioè caratterizzati da un impegno volontaristico e non-profit di reti sociali sul territorio (Smith, 2000), che contesti di welfare aziendale (Hein, Cassirer, 2010).

In particolare, per quanto riguarda l'Italia, sono state condotte tre sperimentazioni. A Venezia e a Bologna si sono sperimentate iniziative di tipo *grassroot*. A Venezia, le iniziative sono state organizzate da un gruppo di genitori che in seguito si sono costituiti in un'associazione di promozione sociale supportata dai Servizi Progettazione Educativa del Comune,

mentre a Bologna hanno avuto un carattere più comunitario, ma con un forte coinvolgimento di realtà associative esistenti e con un forte contributo della pubblica amministrazione locale. A Trento, invece, l'approccio di co-produzione è stato sperimentato in una prospettiva di welfare aziendale per cui il servizio Risorse Umane dell'azienda coinvolta ha avuto il ruolo di coordinamento e monitoraggio ma non di organizzazione e gestione delle attività.

I risultati principali del progetto sono stati la redazione di una serie di linee guida e l'individuazione di *best practices* nonché la co-progettazione e la realizzazione di una piattaforma digitale per facilitare comunità locali ad organizzare questo tipo di servizi<sup>1</sup>.

In accordo con i principi della co-produzione, l'approccio *Families\_Share* prevede una forte componente di auto-gestione, anche se le esperienze del progetto hanno insegnato che, nel caso specifico dei servizi per l'infanzia, l'aiuto di professionisti esterni è spesso necessario per sopperire alle difficoltà organizzative e per coadiuvare i genitori. Le linee guida preparate includono anche consigli e informazioni sulle scelte dei luoghi e la gestione delle attività, nonché sui vincoli normativi e assicurativi che questo tipo di approccio richiede.

La piattaforma digitale, che comprende un servizio *cloud-based* e una app per smartphone, è stata progettata coinvolgendo in modi e a livelli diversi oltre tremila persone nelle città europee in cui il progetto è stato attivo. Nelle varie fasi di co-design sono stati raccolti diversi requisiti sulle funzionalità necessarie per facilitare servizi di questo tipo e anche diversi requisiti non funzionali che hanno portato alla luce l'importanza di alcuni vincoli valoriali che l'approccio comporta (Casula et al., 2022): ad esempio, la gestione della fiducia all'interno della comunità e aspetti legati alla sicurezza si sono rivelati cruciali. La piattaforma offre una combinazione di servizi tipici della gestione di processi collaborativi insieme alle funzionalità di social network chiuso. In particolare, la app per smartphone permette di creare e gestire gruppi di genitori con diversi livelli di visibilità e apertura, supporta le fasi iniziali di discussione di una proposta di attività e la raccolta di manifestazione di interessi nonché le fasi di organizzazione e di divisione dei compiti; infine offre funzionalità specifiche per organizzare il calendario dei turni e gestire gli inevitabili cambiamenti dell'ultimo minuto. Permette inoltre di gestire in modo riservato le informazioni sui bambini che partecipano alle attività. Infine, offre le funzionalità di messaggistica all'interno di un gruppo per notificare l'andamento delle attività o per coordinarsi tra i membri del gruppo.

La vasta eterogeneità dei contesti in cui la sperimentazione è stata svolta si è tradotta in attenzioni e modalità diverse di utilizzo degli strumenti realizzati, sia per quanto riguarda l'innovazione sociale, sia per quanto riguarda quella digitale. Le azioni svolte per la costruzione della comunità, i rapporti intercorsi con gli enti del terzo settore e il ruolo svolto dalle pubbliche amministrazioni all'interno del progetto, sono quindi stati molto diversi da contesto a contesto, come illustrato nel seguito. Anche laddove la piattaforma non ha avu-

<sup>1</sup> Le linee guida sono disponibili all'indirizzo <https://www.families-share-toolkit.eu/> mentre

la piattaforma è disponibile con licenza open source all'indirizzo <https://github.com/vilabs/>

Families\_Share-platform

to un forte riscontro nell'uso delle funzionalità specifiche ha comunque costituito uno strumento efficace per la promozione di questo approccio collaborativo.

In particolare, nelle comunità più piccole e coese, così come il caso aziendale, si sono riscontrati meno problemi legati alla sicurezza e alla fiducia reciproca e quindi un inferiore bisogno di supporto funzionale da parte della piattaforma digitale rispetto alle comunità più ampie o comunque costituite da persone che inizialmente non si conoscevano; in modo simile, in alcuni contesti la gestione dei turni costituiva un enorme problema mentre in altri casi le attività erano suddivise in gruppi più piccoli in cui la pianificazione non rappresentava una difficoltà. La piattaforma è però stata realizzata in modo che ogni comunità potesse attivare le funzionalità e i criteri dell'app più adatti al caso specifico (Cortesi et al., 2022).

La maggior parte delle iniziative e delle sperimentazioni sono state progettate e realizzate prima della pandemia (Cortesi et al., 2022; Schiavo et al., 2020; Leonardi et al., 2019). La raccolta delle linee guida e la progettazione della piattaforma si sono basate quindi sull'assunto che le attività fossero svolte in spazi comuni (scuole, ludoteche, spazi associativi) e in presenza. Durante il periodo di lockdown all'inizio del 2020, sono state realizzate alcune iniziative di co-produzione di servizi in remoto, in particolare nelle città di Bologna, Venezia e Trento (per il caso di studio di Trento, si veda Leonardi et al., 2021). Inoltre, nello stesso periodo, un questionario distribuito a 67 famiglie della rete del progetto dimostra la diffusa percezione di efficacia di un modello di condivisione dell'assistenza all'infanzia basato su piattaforma digitale in epoca post-lockdown (risponde decisamente utile il 72% degli intervistati che sono per oltre l'80% donne tra i 35 e 44 anni).

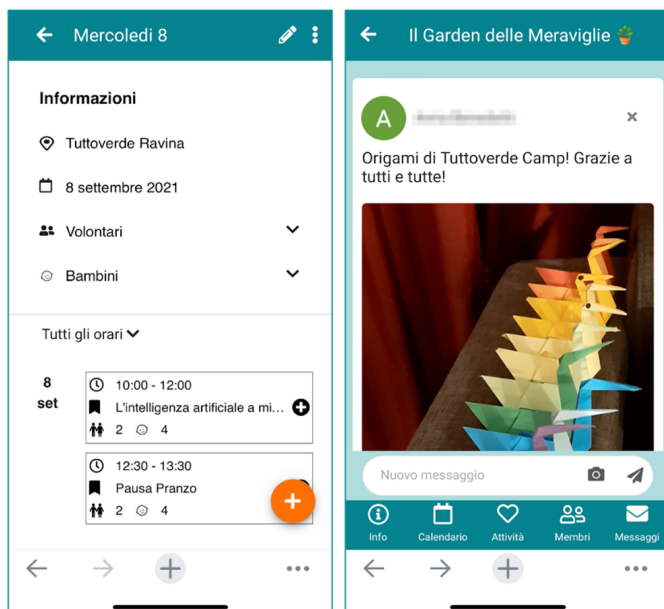


Figura 1

Due schermate della app *Families\_Share*: a sinistra, i dettagli per un'attività pianificata per un determinato giorno con l'indicazione dei partecipanti e delle partecipanti e degli orari (la schermata è accessibile solo ai genitori che hanno aderito all'attività); a destra, un'immagine di un messaggio nella sezione del social network ristretto ai partecipanti e alle partecipanti ad uno specifico gruppo.

## I casi studio

Nel corso dell'estate 2021, sono state organizzate tre diverse iniziative per esplorare l'approccio *Families\_Share* in un contesto post-pandemico, due di tipo grassroot e una di tipo aziendale.

La ricerca è stata organizzata seguendo il modello Ricerca Azione (Greenwood, Leavin, 1977) per cui i ricercatori del progetto hanno partecipato attivamente alla costituzione dei gruppi e allo stesso tempo hanno effettuato osservazioni intese a validare il modello proposto condividendo con i partecipanti e le partecipanti le riflessioni sul metodo.

A Bologna è stato adottato un modello ibrido privato/pubblico che ha visto un forte coinvolgimento del terzo settore, in particolare dell'associazionismo locale. Sono 18 associazioni in ambito educativo che hanno concesso la loro partnership permettendo l'uso di spazi dove svolgere le attività auto-organizzate. Il coinvolgimento delle associazioni ha anche favorito la diffusione dell'iniziativa tramite i loro canali. La presenza di questi partner, oltre che per garantire continuità del progetto nel tempo, è stata fondamentale anche per affrontare il problema relativo alle responsabilità: è grazie al tesseramento dei genitori ad una di queste associazioni che le famiglie del progetto potevano accedere ad un'assicurazione costruita ad hoc per le attività auto-organizzate. Inoltre, la presenza delle associazioni come rete di supporto, garantisce la possibilità di avere personale di fiducia per la copertura dei turni scoperti nelle attività auto-organizzate. Un ruolo importante l'ha avuto l'ente pubblico, in particolare il Comune di Bologna, attraverso un Patto di Collaborazione, uno strumento agile ed immediato per collaborare con la pubblica amministrazione al raggiungimento degli obiettivi concreti del progetto. Questo strumento oltre a permettere l'accesso a spazi gratuiti, comunicazione, permesso di occupazione di suolo pubblico, è rinnovabile anno per anno da qualsiasi cittadino coinvolto nel progetto, così da poter assicurare la continuità del progetto del tempo.

Per la costruzione della comunità di genitori, è stato raccolto un questionario compilato da circa 100 persone interessate al progetto. Nel questionario si chiedevano informazioni sul nucleo familiare (numero di figli, età, lavoro part-time full time, ecc.) e le abitudini in termini di aiuti per la gestione dei figli (supporto dei nonni, nessun aiuto, ecc.). Queste informazioni hanno permesso di creare una rete di persone interessate che sono state invitate in maniera periodica ad una serie di eventi sul territorio con il fine di conoscersi e socializzare, creando una rete fiduciaria e andando a formare dei gruppi di auto-muto aiuto in ogni quartiere. Durante il lockdown è stato mantenuto il rapporto con le famiglie offrendo, grazie alle associazioni del territorio, dei servizi di supporto (come l'aiuto nei compiti, lo svolgimento di piccoli lavori, ecc.). Con la fine dell'emergenza, si è iniziato a pianificare il campo estivo auto-organizzato con genitori che, grazie a questo processo, già si conoscevano e frequentavano.

Il campo estivo diurno è stato organizzato nell'estate del 2021 negli spazi di un centro culturale a Bologna. Il coinvolgimento di una associazione culturale ha permesso non solo l'accesso agli spazi ma anche la possibilità di usufruire di una copertura assicurativa per i partecipanti e le partecipanti all'iniziativa compresa nella quota associativa. Sono stati

coinvolti 10 bambini e bambine di età compresa tra i 7 e 9 anni e 8 adulti (6 genitori e 2 nonni; solo 2 maschi) coadiuvati da una *community manager*. Per due settimane a giugno e settembre, due tra i genitori volontari si sono presi cura tra le 9 e le 14 dei bambini e bambine presenti (tra gli 8 e i 10 ogni giorno) coinvolgendoli in attività di gioco e di studio. Un'educatrice professionale è stata coinvolta, pagata dal gruppo di genitori, per le giornate in cui non era possibile, per impegni lavorativi, assicurare la presenza costante di due adulti.

Ogni giorno, veniva realizzato un laboratorio condotto da un adulto che condivideva con i bambini un proprio hobby. Ci sono stati esperimenti di fisica, tornei di carte e scacchi, laboratori di sport, di pittura e altre attività manuali. La maggior parte delle famiglie si conosceva prima dell'organizzazione del campo e questo ha semplificato la gestione delle attività. Le responsabilità dei genitori volontari non erano limitate alla cura dei bambini e alla conduzione dei laboratori, ma includevano la gestione degli spazi, dalla pulizia quotidiana alla gestione delle chiavi e dell'allarme. Tutte queste attività erano organizzate e gestite in modo autonomo dai partecipanti e dalle partecipanti. Nell'iniziativa di Bologna, la piattaforma digitale di *Families\_Share* non è stata utilizzata per l'organizzazione e la gestione del campo perché i partecipanti e le partecipanti, dopo la presentazione di questa possibilità, hanno preferito l'uso di un gruppo Whatsapp.

La seconda sperimentazione è stato il campo estivo organizzato a Venezia dall'associazione di promozione sociale nata a seguito del progetto *Families\_Share*. Il campo ha avuto luogo, per 4 settimane tra luglio e agosto. In questo contesto, il ruolo dell'impresa sociale è stato fondamentale non solo per il protagonismo dell'associazione promotrice, ma anche per la rete di collaborazioni che quest'ultima ha attivato con altre realtà del terzo settore, essenziali per la realizzazione delle attività. In particolare, un consorzio di associazioni che ha in gestione, dal Comune di Venezia, il centro civico nel quale il campo è stato organizzato, ha accolto la proposta dell'associazione promotrice e ha messo a disposizione spazi e giardino a titolo gratuito. Un'ulteriore associazione di promozione del territorio attiva sui temi della genitorialità consapevole e dell'educazione outdoor ha inoltre proposto un partenariato nell'ambito di un progetto finanziato da fondi della Regione Veneto, grazie al quale è stato possibile affiancare ai genitori volontari, l'intervento di educatrici retribuite durante alcune delle giornate, limitando il contributo richiesto alle famiglie quasi esclusivamente ai costi assicurativi. Nel caso di studio di Venezia, il ruolo del soggetto pubblico è stato importante ma non diretto, bensì mediato dal supporto dato dal Comune di Venezia e dalla Regione Veneto alle associazioni coinvolte.

Nello svolgimento del campo, ogni giorno sono state organizzate attività autogestite tra le 9 e le 16 con la presenza di almeno due adulti volontari per un gruppo dai 12 ai 14 bambini e bambine tra i 3 e i 12 anni. Per ciascuna settimana hanno partecipato 8 famiglie, con una buona presenza di fratelli/sorelle. In totale, 18 adulti sono stati coinvolti (principalmente donne, 4 padri hanno preso parte attivamente ai turni, questi ultimi in qualche caso con un ruolo marginale a copertura di turni parziali, altri con un maggiore impegno e ruolo creativo nella proposta di attività). Per alcune mezze giornate ogni settimana, si è resa necessaria la presenza di un'educatrice, mentre il gruppo di genitori ha coperto la

maggior parte dei turni (mezza giornata ogni turno, e 2 turni per ogni famiglia partecipante) ogni settimana, in modo da consentire la compresenza di due adulti su ogni turno. Le educatrici professionali, quando presenti, hanno sempre proposto attività ludiche/laboratoriali cercando il coinvolgimento attivo del genitore in turno, e incoraggiando i genitori nell'aver un ruolo propositivo nell'ideazione, a propria volta, di attività. La compresenza di volontari e personale retribuito è complessivamente risultata positiva, con qualche caso di criticità nel quale le educatrici hanno criticato un eccessivo *'laissez-faire'* da parte dei genitori rispetto ad un gruppo di bambini molto vivaci, e viceversa, con l'impressione di alcuni genitori che in taluni momenti le educatrici avrebbero potuto adottare un atteggiamento più flessibile.

Solo una parte delle famiglie ha partecipato a tutte le settimane proposte: il forte turnover degli inserimenti da una settimana all'altra e la necessità di instaurare nuove relazioni, la multiculturalità che ha caratterizzato il gruppo, sono state fonte di arricchimento, ma anche di criticità: ad esempio, specie per alcune delle madri di famiglie migranti si è osservata una difficoltà a mettersi in gioco nelle attività di volontariato a causa di difficoltà linguistiche, orari di lavoro spezzati difficilmente combinabili con i turni e scarsa fiducia nelle proprie capacità di gestire gruppi di bambini. Nell'iniziativa di Venezia, la piattaforma digitale di *Families\_Share* è stata inizialmente proposta a tutti i genitori che hanno ricevuto linee guida in formato digitale sulla creazione di un profilo e l'utilizzo, oltre ad assistenza personalizzata su richiesta (oltre ai materiali di un kit di supporto più ampio su come attivarsi nella proposta di attività ludiche, regole di base per la gestione dei gruppi di bambini/e, etc). In generale, l'app è stata usata dai genitori registrati, ma diversi partecipanti (alcuni dei quali presenti in tutte le 4 settimane), non hanno poi proseguito nell'inserire autonomamente le proprie preferenze su turni nell'app, preferendo modalità di comunicazione più informali, oralmente o usando WhatsApp. Pochi genitori, nonostante le raccomandazioni, hanno inserito i contenuti delle attività che andavano a proporre ai bambini sull'app stessa, lasciando quindi inutilizzata la potenzialità del comunicare ai bambini in anticipo le attività creative in programma. Solo una minima parte dei genitori segnava sull'app anche la partecipazione dei propri bambini, pur avendone registrato il profilo. Dall'altra parte, la tecnologia si è invece rivelata utile per la programmazione dei turni soprattutto per la gestione dei cambi all'ultimo minuto anche se è stata per lo più utilizzata da un gruppo ristretto di partecipanti che avevano un ruolo più di coordinamento.

Complessivamente, le valutazioni fatte dal gruppo di lavoro promotore dell'associazione *Families Share* hanno evidenziato come, per mitigare le criticità sopra evidenziate, sarebbe stato utile promuovere incontri conoscitivi preliminari alla partenza del campo, tra gruppo promotore, educatrici, e genitori volontari, e in generale momenti di scambio e riflessione in corso d'opera, che non è stato possibile attivare per mancata disponibilità di tempo di tutte le parti in causa. Anche l'opportunità di una vera e propria "formazione genitori" è al vaglio del gruppo promotore per future edizioni dei campi estivi: si è infatti rilevato come momenti di conoscenza e confronto tra genitori, e tra genitori ed educatrici, potrebbero risultare di grande utilità per armonizzare la partecipazione di tutti/e, condividendo aspettative, competenze



di ciascuno, e trasferendo le risorse conoscitive e le buone pratiche maturate nella pratica di autogestione già nel corso del progetto H2020. Sul fronte genitori, questo potrebbe essere utile ad accrescere il livello di fiducia reciproca necessario per affidare i propri bambini ad altri genitori "non professionisti" e per sviluppare maggiore fiducia nelle proprie potenzialità e capacità nel mettersi in gioco con un ruolo educativo verso piccoli gruppi. In tali momenti "formativi" le educatrici professioniste potrebbero d'altra parte condividere approcci alla gestione dei gruppi, delineare meglio i rispettivi ruoli anche sulla base della conoscenza dei singoli genitori partecipanti, per arrivare alla co-creazione del programma di attività con più largo anticipo. L'esperienza maturata evidenzia, anche in tal senso, un ruolo chiave del terzo settore, affinché le pratiche sperimentate possano diventare sostenibili e replicabili. Una più solida e strutturata iniziativa da parte dell'associazione promotrice pare profilarsi come necessaria in vista della continuità dell'esperienza. Tale scenario aprirebbe ad interrogativi rispetto ad interessi e disponibilità in tal senso nel gruppo di genitori promotori della APS Families Share, che sono al momento attivi su base esclusivamente volontaria, aspetti che rimandano alle questioni cruciali delle dinamiche di professionalizzazione del terzo settore in contesti sempre più orientati alla sussidiarietà (Venturi, Villani, 2007; Pestoff, 2012).

Infine, il terzo campo estivo, anche questo solamente diurno, è stato gestito come parte di un'offerta di welfare aziendale all'interno di una organizzazione parapubblica di circa 600 dipendenti. Quest'organizzazione aveva già partecipato alle precedenti attività del progetto *Families\_Share* sia prima che durante la pandemia (si vedano Leonardi et al., 2019; Schiavo et al., 2020, Leonardi et al., 2021). Nell'estate del 2021, la partecipazione è stata meno estesa degli anni precedenti coinvolgendo solamente 6 famiglie di dipendenti dell'organizzazione. Il campo è stato organizzato presso gli spazi di una cooperativa sociale nella prima settimana di settembre. Vi hanno partecipato 6 bambini e bambine di età compresa tra i 6 e 10 anni e 6 genitori (4 donne e 2 uomini) vi hanno preso parte in qualità di volontari. Le attività sono state coordinate da un educatore professionale, mentre ogni genitore ha messo a disposizione, in accordo con il servizio Risorse Umane, alcune ore durante la settimana per aiutare a turno l'educatore collaborando nelle attività educative. Alcuni genitori (2F e 1M) hanno proposto piccoli laboratori o attività didattiche (scacchi, esperimenti scientifici), mentre altri (1F e 1M) hanno preferito supportare l'attività proposta dall'educatore ed aiutare il gruppo nel momento del pranzo e negli spostamenti presso altri luoghi ricreativi (parco, azienda agricola). Per quanto riguarda l'uso della piattaforma digitale, l'app è stata usata in modo abbastanza diffuso in modo particolare per coordinare i turni tra i genitori partecipanti e gestire il calendario condiviso. L'app ha permesso di visualizzare informazioni sui contatti e indicazioni su come organizzare le attività e ha permesso di condividere foto e messaggi relative alle iniziative.

Nel caso di Trento, il lavoro fatto con le famiglie per supportare e agevolare la loro partecipazione è stato agevolato dal servizio di Risorse Umane e si è sviluppato nel contesto di iniziative già attive di welfare aziendale. La minore partecipazione rispetto agli anni precedenti può essere almeno in parte spiegata dall'adozione più estesa del telelavoro adot-

tata dall'azienda stessa nel periodo e da altre realtà sul territorio che ha favorito altre pratiche di gestione familiare. Il modello sperimentato a Trento è un modello ibrido, simile nella natura a quello di Bologna, ma in cui l'azienda stessa ha svolto lo stesso ruolo del soggetto pubblico facilitando la logistica delle attività e la partecipazione dei genitori, non entrando però direttamente nell'organizzazione pratica. Anche a Trento, come a Bologna e a Venezia (seppure in modo più limitato), la partecipazione del terzo settore è stata cruciale per compensare la mancanza di professionalità specifica dei volontari, indispensabile in alcuni contesti.

## — Discussione

L'analisi dei casi di studio si basa sulle osservazioni dei ricercatori e sull'analisi delle interviste in profondità effettuate con 20 partecipanti alla fine dell'esperienza. Nella discussione, vengono presentati gli aspetti più rilevanti emersi in contrapposizione con le esperienze di *Families\_Share* prima della pandemia e durante il lockdown.

Tutti i partecipanti e le partecipanti ai casi di studio descritti sopra sono stati invitati/e per un'intervista e complessivamente 20 hanno accettato: 6 nel caso di studio di Bologna, 9 da Venezia e 5 da Trento. Le interviste sono state condotte individualmente via telefono o in videoconferenza e hanno avuto una durata variabile da 30 minuti a poco più di un'ora. Le interviste sono state registrate e trascritte per l'analisi. In generale, rispetto alle sperimentazioni precedenti, il numero di partecipanti in tutti e tre i casi è stato più basso ed è stato più basso anche l'utilizzo della piattaforma digitale. La presenza maschile, già molto bassa in precedenza, è stata più ridotta: questo conferma come esperienze simili tendano a riprodurre le disuguaglianze strutturali di genere che caratterizzano la distribuzione del lavoro di cura e, come si era già rilevato, che sono necessarie misure compensative e sforzi di comunicazione notevoli per contenere questa tendenza. Inoltre, a differenza degli anni passati, in tutti e tre i casi è stato necessario il coinvolgimento di figure professionali per assicurare sempre la presenza di un numero sufficiente di adulti.

In continuità con quanto già sperimentato nel corso del progetto H2020 in generale, l'approccio partecipativo delle iniziative è stato molto apprezzato dalle partecipanti e dai partecipanti. Nella sperimentazione aziendale di Trento, ne è stato riconosciuto il valore innovativo, ma è anche emerso come la possibilità di flessibilità di orario e di presenza permesse dai regolamenti straordinari per fronteggiare l'emergenza Covid-19 abbia ridotto la necessità (o almeno l'attrattività) di questo tipo di interventi.

Per la sperimentazione di Venezia, si sono riscontrate difficoltà a causa delle diversità culturali e socioeconomiche all'interno del gruppo. Come già accennato sopra, queste diversità hanno portato ad alcune dinamiche di non semplice gestione ma nel complesso sono state fonte di grande arricchimento per tutti. Le difficoltà riscontrate da alcune delle mamme delle famiglie migranti che hanno partecipato sono state affrontate con diverse modalità: una delle mamme ha sin dall'inizio chiesto di poter occuparsi solo delle pulizie 2-3 volte la settimana e si è ritenuto giusto accogliere tale pro-

posta; ad alcune delle altre meno sicure di sé stesse nel ruolo di 'animatrici' è stata proposta priorità nell'essere in turno con le educatrici professioniste che coadiuvavano il gruppo, altre hanno richiesto di potere essere in turno insieme conoscendosi già e sentendosi più a proprio agio. Tutte sono state incoraggiate/supportate nel pensare a possibili attività da proporre ai bambini, riuscendo solo parzialmente a superare l'ostacolo: nonostante alcune si siano attivate e impegnate in tal senso, altre lo hanno fatto con discontinuità e hanno optato per un ruolo di tipo più ausiliario. Una delle mamme ha esplicitamente affermato alla fine di un laboratorio complessivamente di successo, ma molto movimentato, di non sentirsi adatta a questo genere di ruolo e di aver accusato stress eccessivo.

Per quanto riguarda la domanda di ricerca sull'impatto della tecnologia digitale per un efficace supporto al servizio, dall'analisi interpretativa delle interviste emerge un modello che vede l'uso di una piattaforma dedicata in parte ostacolato dalla familiarità con altre tecnologie più semplici di cui i partecipanti fanno già uso quotidiano (ad esempio WhatsApp, email e l'uso più o meno maturo di spreadsheet) ma anche molto apprezzato quando guidato/facilitato dall'organizzazione oppure quando emergono attività che richiedono una forte integrazione e gestione.

L'accettazione della nuova piattaforma è influenzata, soprattutto nel contesto fortemente grassroot della sperimentazione di Bologna, dalla percezione di "formalità" che lo strumento sembra presupporre in apparente contrasto con il valore volontaristico e "informale" di questo tipo di esperienze. Questo aspetto non è emerso invece a Trento in cui l'uso della piattaforma era perlopiù considerato troppo oneroso per gestire un gruppo così piccolo. A Venezia invece è risultato un forte apprezzamento per la piattaforma da parte delle persone più coinvolte nella gestione delle attività contrariamente ad un gruppo di persone coinvolte meno attivamente o comunque restie a sperimentare nuovi strumenti digitali.

Dall'analisi dettagliata delle interviste, è emersa un'idea di co-produzione leggermente diversa da quella che era stata proposta e sperimentata nel periodo precedente alla pandemia. In tutti e tre i casi di studio, seppur in modalità e con impatto diversi, si è vista più netta la divisione tra chi vedeva la partecipazione come un dovere da espletare e chi era invece disposto ad assumersi la responsabilità non solo di partecipare alle attività, ma anche agli oneri e alle preoccupazioni dell'organizzazione. Questo atteggiamento appare evidente nelle parole di un partecipante maschio del gruppo di Venezia: *"io mi limitavo ad andare lì, garantivo l'orario."* L'affermazione però non va letta in senso critico rispetto alla co-produzione (la persona in questione ha partecipato in modo attivo e costruttivo alle attività e ha riportato un giudizio positivo sull'esperienza fatta), bensì come una presa di coscienza del ruolo sussidiario che aveva e che intendeva

avere rispetto all'organizzazione. Questo aspetto è molto rilevante per gli sviluppi di questo approccio e necessità ulteriori approfondimenti.

## — Conclusioni

Le esperienze raccolte nei tre casi di studio nel contesto post-pandemico (o quasi post-pandemico) riportate in questo contributo hanno evidenziato alcune differenze peculiari rispetto alle esperienze precedenti. Non è possibile dai nostri casi di studio affermare che queste differenze di prospettiva siano dovute alle mutate condizioni della società per effetto della pandemia ancora in corso, ma è indubbio che cambiamenti economici e strutturali (come lo smart working o la maggiore precarietà e instabilità delle condizioni lavorative in generale specie in alcuni settori) possano influire sulle modalità in cui il volontario in generale e le attività di co-produzione in particolare vengono interpretate. Sarà quindi necessario porre attenzione all'organizzazione futura di questo tipo di attività, peraltro ancora molto apprezzate dai partecipanti non solo per un valore economico, ma anche per l'impatto sulla propria vita sociale e di relazione, sia con altri adulti che con i propri stessi figli, per venire incontro alle possibili nuove esigenze. L'approccio della co-produzione non è in contrasto con quello (semi-)privatistico ad alto valore sociale portato dalle imprese sociali (Pestoff, 2012) e vi è spazio per la sperimentazione di diversi modelli ibridi. Da questo punto di vista, le imprese sociali e le associazioni di promozione sociale possono svolgere nuovi ruoli di attivazione e organizzazione di dinamiche comunitarie operando forme di mediazione e incorporandole in servizi alle amministrazioni pubbliche (o, come dimostrato nel caso di Trento, anche verso le aziende private). Questi aspetti potrebbero, pertanto, richiedere, almeno in alcuni casi, un percorso per aiutare le realtà del terzo settore a percepire che il volontariato attivo da parte dei fruitori del servizio può generare vantaggio reciproco, rendendo il loro servizio più efficiente e più efficace. Viceversa, è anche importante aiutare le persone a capire e valorizzare la co-produzione come alternativa ai servizi normalmente usufruiti da strutture pubbliche, private o del terzo settore.

La ricerca azione realizzata con Families Share mostra come in prospettiva potrebbe essere interessante sperimentare, condividere le esperienze e modellizzare percorsi e pratiche di co-produzione ponendo attenzione anche alle sfide "formali" e organizzative poste dalla compresenza, nella realizzazione di un servizio, di volontari e figure professionali dipendenti. Infine, gli strumenti di supporto digitale per quanto possano contribuire a sollecitare l'interesse delle comunità e la diffusione delle proposte facilitando, in taluni contesti, le dinamiche di co-produzione, rimangono sempre comunque funzionali alla gestione dell'innovazione sociale.

## Ringraziamenti

Il progetto ha ricevuto finanziamenti dal programma Horizon 2020 CAPS dell'Unione Europea (Grant agreement No 780783 24 *Families\_Share*) e dal programma nazionale MUR FISR 2020 (F2F – Families-To-Families for sharing children care). Gli autori e le autrici ringraziano le famiglie che hanno partecipato alle attività e le associazioni che hanno collaborato.

## Bibliografia

- Casula M., Leonardi C., Zancanaro M. (2022), "How does digital technology impact on the co-production of local services? Evidence from a childcare experience", *Public Money & Management*, 42(2), pp. 87-97. DOI:10.1080/09540962.2020.1728066
- Cortesi A., Berionni C., Veeckman C., Leonardi C., Schiavo G., Zancanaro M., Cescon M., Sangiuliano M., Tampakis D., Falelakis M. (2022), "Families\_Share: Digital and social innovation for work-life balance", *Digital Policy, Regulation and Governance*, 24(2), pp. 162-178. DOI: 10.1108/DPRG-02-2021-0028
- Gassman-Pines A., Ananat E.O., Fitz-Henley J. (2020), "COVID-19 and Parent-Child Psychological Well-being", *Pediatrics*, 146(4), DOI: 10.1542/peds.2020-007294
- Gheduzzi E., Morelli N., Graffigna G., Masella C. (2020), "Facilitating co-production in public services: Empirical evidence from a co-design experience with family caregivers living in a remote and rural area", *Health Services Management Research*. DOI: 10.1177/0951484820971452
- Greenwood D.J., Levin M. (2007), *Introduction to Action Research*, Sage Publications.
- Gromada A., Richardson D., Rees G. (2020), *Childcare in a Global Crisis: The Impact of COVID-19 on Work and Family Life*, Innocenti Research Briefs No. 2020/18, UNICEF. DOI: 10.18356/16d757a1-en
- Hein C., Cassirer N. (2010), *Workplace solutions for childcare*, International Labour Office.
- Istat (2020), *Nidi e Servizi educativi per l'infanzia*, [https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia\\_def.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf)
- Istat (2021), *Servizi educativi per l'infanzia ripresa e sviluppo dopo la pandemia*, <https://www.istat.it/it/archivio/259324>
- Leonardi C., Schiavo G., Zancanaro M. (2019), *Sharing the Office, Sharing the Care? Designing for Digitally-mediated Collaborative Childcare in the Workplace*, in *Proceedings of Communities and Technologies C&T 2019*, June, Wien, Austria. DOI: 10.1145/3328320.3328385
- Leonardi C., Schiavo G., Fasoli A., Zancanaro M. (2021), *Remote Collaborative Childcare in the Workplace: Sharing Childcare with Colleagues during COVID-19 Emergency*, in *Proceedings of Community and Technologies C&T 2021*, June, Seattle WA. DOI: 10.1145/3461564.3461590
- Loeffler E. (2021), *Co-Production of Public Services and Outcomes*, Springer International Publishing.
- Manzo L.K.C., Minello M. (2020), "Mothers, childcare duties, and remote working under COVID-19 lockdown in Italy: Cultivating communities of care", *Dialogues in Human Geography*, 10(2), pp. 120-123. DOI: 10.1177/2043820620934268
- Marchetti D., Fontanesi L., Mazza C., Di Giandomenico S., Roma P., Verrocchio M.C. (2020), "Parenting-Related Exhaustion During the Italian COVID-19 Lockdown", *Journal of Pediatric Psychology*, 45(10), pp. 1114-1123. DOI: 10.1093/jpepsy/jsaa093
- Meijer A., Thaens M. (2021), "The Dark Side of Public Innovation", *Public Performance & Management Review*, 44(1), pp. 136-154. DOI: 10.1080/15309576.2020.1782954
- Ostrom E. (1996), "Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development", *World Development*, 24(6), pp. 1073-1087. DOI: 10.1016/0305-750X(96)00023-X
- Pedercini C. (2015), "Un'esperienza di co-produzione: Il caso del progetto 'Dire Famiglia'", *Impresa Sociale*. 6.2016.

Pestoff V. (2006), "Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries", *Public Management Review*, 8(4), pp. 503-519. DOI: 10.1080/14719030601022882

Pestoff V. (2011), "Citizens and Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries", in Pestoff V., Drandsen T., Verschuere B., *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, Routledge.

Pestoff V. (2012), "Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence", *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), pp. 1102-1118. DOI: 10.1007/s11266-012-9308-7

Rutter J. (2016), *Innovation in childcare*, NESTA.

Schiavo G., Leonardi C., Zancanaro M. (2020), "Values and Practices behind Collaborative Childcare in Knowledge-based Organizations", *Technology Innovation Management Review*, 10(5), pp. 41-50. DOI: 10.22215/timreview/1355

Smith D.H. (2000), *Grassroots associations*, Sage Publications.

Spinelli M., Lionetti F., Pastore M., Fasolo M. (2020), "Parents' Stress and Children's Psychological Problems in Families Facing the COVID-19 Outbreak in Italy", *Frontiers in Psychology*, 11, p. 1713. DOI: 10.3389/fpsyg.2020.01713

Steen T., Brandsen T. (2020), "Co-production during and after the Covid-19 pandemic: Will it last?", *Public Administration Review*. DOI: 10.1111/puar.13258

Steen T., Brandsen T., Verschuere B. (2018), "The Dark Side of Co-Creation and Co-Production", in Brandsen T., Steen T., Verschuere B. (eds.), *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*, Routledge.

Venturi P., Villani R. (2007), *Le identità del terzo settore: nuovi scenari di sviluppo e partecipazione*, Aiccon.

# Il contributo del terzo settore nelle azioni di contrasto alla dispersione scolastica

Grazia Falzarano

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

## Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha segnato il sistema scolastico italiano, già fortemente provato, imponendo riforme in itinere. Nello specifico, la chiusura delle scuole, durante la prima fase pandemica e l'apertura a singhiozzo, nelle fasi successive, ha sacrificato apprendimenti e fruizione di beni relazionali, comportando la stasi della motivazione ed incrementando il disagio giovanile, con effetti significativi, soprattutto nelle regioni meridionali, già segnate, come è noto, da alti tassi di abbandono scolastico. In questo saggio si prova a riflettere sul contributo degli enti di Terzo settore nel garantire un'istruzione di qualità e nel contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. In particolare, nella prima parte ci si sofferma sul problema, ovvero sul fenomeno della dispersione scolastica in Italia e in Europa, pre e post pandemia; nella seconda parte, invece, si pone il focus su *chi* e su *come* si sta intervenendo. La riflessione si concentra, poi, sulle diverse iniziative portate avanti dagli enti di Terzo settore, sia direttamente che indirettamente, nell'ambito della formazione e dell'educazione formale e informale, a livello nazionale oltre che internazionale, per sostenere un'educazione di qualità, in generale, e per contrastare la dispersione scolastica, in particolare.

## Dall'emergenza sanitaria a quella educativa

La pandemia da Covid-19 ha causato uno shock a tutti i livelli, agendo in modo trasversale ed asimmetrico. Dall'analisi comparativa (World Bank, 2020) emerge come la pandemia abbia influito negativamente sia sulla capacità reddituale delle famiglie, sia sulla qualità delle relazioni sociali; e la scuola come luogo privilegiato di aggregazione e di apprendimento ne ha pagato certamente le conseguenze. L'interruzione della didattica, a più riprese, legata anche all'incapacità di far fronte in maniera adeguata all'emergenza, soprattutto in fase iniziale, ha accentuato le già esistenti barriere sia materiali che non materiali. Secondo il report redatto dalla World Bank (2020), la pandemia ha avuto effetti diretti sull'educazione comportando la stagnazione del learning, la crescita delle disuguaglianze e di conseguenza, il declino della frequenza scolastica, con molteplici effetti indiretti, tra cui vulnerabilità emotiva e stress. La crisi economica connes-

sa al Covid-19 ha registrato anche la riduzione dell'investimento nell'istruzione dei propri figli da parte dei genitori (soprattutto di quelli più fragili e già deprivati da un punto di vista socioeconomico), creando, nel medio-lungo termine, un circolo vizioso dato dall'incremento della povertà educativa e l'abbassamento del capitale umano<sup>1</sup>. L'Unesco già nel 2020 (report, 2020) ha stabilito un quadro di emergenza di riferimento sul quale poter adeguare le politiche nazionali per ridurre l'impatto della pandemia, avendo come priorità, anche in piena pandemia, l'apertura delle scuole. L'interruzione e/o la fruizione a singhiozzo della didattica, ha sacrificato, oltre agli apprendimenti, anche il godimento di quelli che in letteratura vengono definiti "beni relazionali"<sup>2</sup>, comportando una drastica riduzione sia quantitativa che qualitativa delle relazioni genuine tra gli individui. Altro aspetto da considerare è quello legato alla "dispersione nascosta" dei ragazzi con disabilità e di chi è in particolare condizione di disagio socioeconomico. Con l'istituzione della Dad (didattica a distanza) e poi della Did (didattica integrata)<sup>3</sup>, i primi si sono visti privare la possibilità di un percorso specifico, soprattutto durante la prima fase pandemica, a contatto diretto con l'insegnante; i secondi, di strumenti didattici quali personal computer, connessioni internet stabili, piattaforme di apprendimento per seguire le lezioni; mancanze, queste, colmate solo in parte dai singoli istituti. Il cosiddetto "divario di abilità" è stata la falla più grande del nostro sistema scolastico. L'inclusione e la digitalizzazione come processo implicito e non conclusivo della globalizzazione hanno mostrato, durante la pandemia, un indice di regresso che mai si sarebbe dovuto registrare in situazioni di tale emergenza (divario tecnologico e mancato accesso ai servizi essenziali dello stato). Le difficoltà incontrate durante la Dad, lamentate dagli stessi docenti e discenti, sono stati macigni allo sviluppo delle categorie soprattutto più fragili. Un rumore silenzioso ascoltato solo da coloro che affrontano quotidianamente sfide non semplici per molti e che hanno visto sfumare via piccole e grandi opportunità di crescita. Uguaglianza ed inclusione, benchmark del progresso, devono essere perseguiti in sinergia, garantendo un'uguaglianza formale attraverso policy efficaci ed un'uguaglianza sostanziale adattandosi alle diverse esigenze e fattispecie considerate. Ancora oggi, però, la dignità, l'uguaglianza e l'inclusione rimangono troppo spesso solo principi scritti a lettere. Ci troviamo di fronte ad una nuova crisi del welfare state italiano, che non è in grado di garantire la crescita dei funzionamenti essenziali propri di ogni individuo. Ricordiamo che, secondo Amartya

<sup>1</sup> Sull'importanza degli investimenti in capitale umano: Santoro, Verde, 2013. Sul costo della dispersione scolastica: Verde, 2021.

<sup>2</sup> "Beni invisibili che le persone si scambiano intrattenendo rapporti" (Pugno, 2006).

<sup>3</sup> Piste per una riflessione sull'esperienza di edu-

cazione a distanza al tempo del Covid-19 (Tosco, 2021).

Sen, (Musella, 2021), un buon sistema di welfare, è quello in cui è possibile sviluppare le proprie *capabilities*, nel senso di *capacity* ed *ability*, volte a determinare le proprie scelte di vita, nella libertà ovviamente di poterle attuare. Il problema della dispersione scolastica, a prescindere da qualsiasi disamina fenomenologica, si può ricondurre alla non consapevolezza, delle istituzioni piuttosto che dei policy maker che la conoscenza, in tutte le sue forme, rende gli uomini liberi.

## — Gli effetti della pandemia sui livelli di istruzione ed abbandono scolastico: i numeri

In termini di effetti del Covid sulla scuola, il dato che maggiormente preoccupa riguarda il primo ciclo di istruzione (scuola primaria, scuola secondaria di I grado); infatti, l'abbandono scolastico tra gli adolescenti, prima della pandemia, in Italia già al 13,5% (Comunità di Sant'Egidio, 2021), per quanto fosse fra i tassi più elevati in Europa, evidenziava comunque un trend in discesa.

Nell'ultimo anno si è registrata, seppur i dati non siano ancora completamente aggiornati, una consistente crescita a causa delle disposizioni di distanziamento imposte, nonché per via della Dad, della Did e del disagio arrecato dall'uso di presidi sanitari, dalla scarsa motivazione, delle difficoltà infrastrutturali (mancanza di connessioni adeguate o di dispositivi digitali ad esempio) che hanno sottolineato, come già ribadito, le differenze della condizione socioeconomica e culturale delle famiglie anche all'interno di uno stesso contesto o gruppo classe, evidenziando in modo drammatico tutti quegli studenti più esposti o fragili, e rendendoli più vulnerabili a tal punto da progettare un'autoesclusione dal mondo della scuola, in modo particolare chi era già a rischio di abbandono precoce. Fenomeno più diffuso al sud per estrazione sociale assieme a quello di genere (abbandono più frequente tra i ragazzi) segnano in negativo il Mezzogiorno e la media italiana. Inquietanti ed inequivocabili sono state le segnalazioni giunte alle procure minorili; il caso di Napoli, dove sono giunte 900 segnalazioni solo nei primi mesi del 2021 rispetto alle 800 di tutto il 2019, rende bene l'idea.

Se si considerano i dati ISTAT (2020) per abbandono del ciclo secondario di studi, la percentuale riscontrata nella provincia di Napoli è già particolarmente elevata pari a circa il 22% (con percentuali altrettanto alte nelle province di Caserta 17,9% e Salerno 19%, seguono poi Benevento 11,2%, Avellino 7,5%). A tal proposito, analizzando i dati Covid e pre-Covid nella città di Napoli, è emerso come la percentuale di abbandono del I ciclo di istruzione secondaria sia addirittura triplicata rispetto alle annualità precedenti, dallo 0,60% (2018-2019) al 2,58% (2020-2021). Tali percentuali si riferiscono principalmente alla Municipalità 2 di Napoli (zona Avvocata-Mercato Pendino) ove maggiore è risultato il margine di differenza<sup>4</sup>. Diverse le proposte per arginare il problema: dagli "school facilitator"

con il compito di orientare i bambini nei loro momenti di perplessità, all'istituzione dell'obbligatorietà della scuola materna. La regione Campania, nel luglio 2021, ha approvato un piano di finanziamenti da 10 milioni di euro per contrastare la povertà educativa, alla luce della situazione pandemica in concomitanza dell'apertura delle scuole. Ma sulle strategie di contrasto si rinvia ai paragrafi successivi.

Ulteriore triste risvolto della dispersione scolastica è quello di avere sempre più giovani Neet (Not in Education, Employment and Training). Nel 2019 la percentuale dei 13-34enni Neet era pari al 23,8% ed è salita al 25,1% nella metà del 2020. A livello europeo, l'Italia, insieme a Grecia e Spagna, è agli ultimi posti per il basso tasso di occupazione (Eurostat, 2021). Secondo il rapporto BES, Benessere Equo e Sostenibile, (fonte Istat-rilevazione di forza lavoro) nell'anno 2019, la percentuale di occupati in Italia di 20-64 anni è del 63,5 per cento, così ripartita, Nord: 72,9 %, Centro 68,3% e Mezzogiorno 48,5%, dove la Campania si trova al penultimo posto tra la Calabria e la Sicilia. Un'ulteriore analisi svolta in collaborazione con il Global Labor Organization (GLO) ha evidenziato come nella classificazione a livello provinciale (Nuts 3) in Italia sia più alto l'abbandono scolastico e vi siano poche opportunità lavorative; la provincia di Caltanissetta mostra la più alta probabilità di incorrere Neet (drop-out), seguita dalle province di Catania, Palermo, Trapani e Benevento.

Una visione d'insieme del fenomeno dell'abbandono scolastico, molto più precisa ed accurata, potrebbe derivare dal progetto dell'Istat di creare un Registro Tematico su Istruzione e Formazione per una chiara tracciabilità dei dati. In merito a questo punto, è rilevante citare un ulteriore studio promosso dall'ANS (Anagrafe Nazionale Studenti), che monitora l'assolvimento del diritto e dell'obbligo di istruzione, sulle giuste motivazioni che spingono gli studenti all'abbandono.

Secondo il rapporto redatto da Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistico ANS-Miur, 2021), negli ultimi cinque anni si è registrato, di contro a quanto precedentemente riportato, un calo della dispersione scolastica. In realtà, l'apparente discrasia è dovuta all'utilizzo di diversi parametri di ricerca, sulle "uscite" motivate dal sistema scolastico come trasferimenti in scuole non paritarie, trasferimenti all'estero, passaggi a percorsi regionali di Istruzione e Formazione Professionale, ecc.

Tuttavia, è bene ricordare come la dispersione scolastica sia un processo complesso che si struttura nel tempo attraverso il ripetersi e/o il sommarsi di diversi fenomeni. Tra questi vanno ricordati: i frequenti trasferimenti e cambiamenti di sede; i ritardi, le assenze ripetute e la frequenza irregolare; le difficoltà di adattamento alle regole, alle richieste e agli orari dell'istituzione scolastica; le difficoltà di relazione dei ragazzi con i pari e con gli insegnanti; le difficoltà di collaborazione con le famiglie; la scarsa partecipazione, il disinteresse, la bassa motivazione dei ragazzi in classe; le difficoltà di apprendimento, il basso rendimento, l'accumulo di insuccessi;

<sup>4</sup> I dati sono stati estrapolati a conclusione di una procedura di ammonizione-denuncia da parte degli istituti per tutti quei ragazzi inadempienti

all'obbligo scolastico (Segnalazione / Conferma / Ammonizione / Assistenza / Denuncia) indicata con circolare dell'Ufficio Scolastico della Campa-

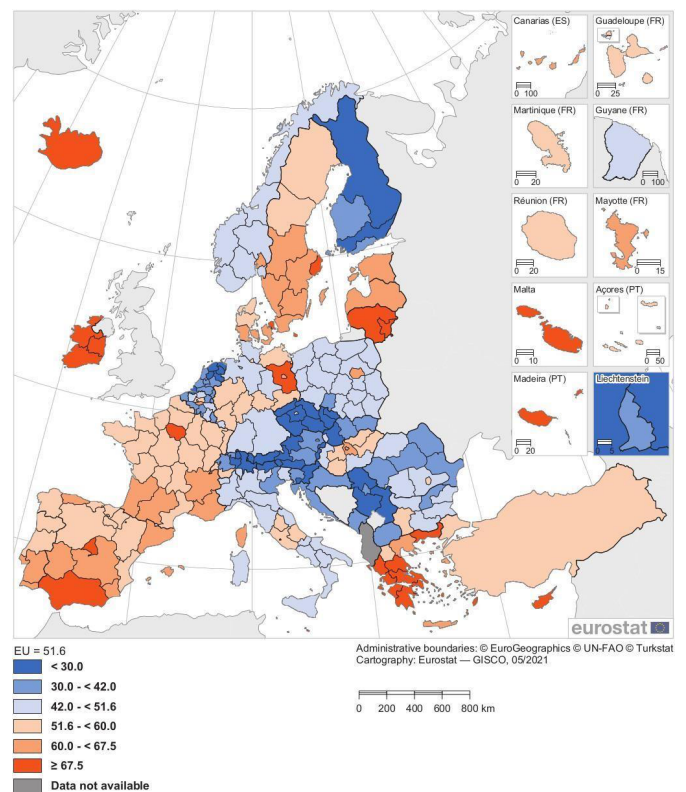
nia (Osservatorio sulla Dispersione Scolastica).

le bocciature e le ripetenze. La varietà delle *manifestazioni rientranti nel fenomeno della dispersione scolastica* e la pluralità e sovrapposizione degli indicatori rendono da sempre difficile l'elaborazione di dati quantitativi certi sul fenomeno.

## L'Italia in Europa

Significativo anche il report dell'Istat del 2021 sui Livelli di Istruzione e Partecipazione alla Formazione. Nell'analisi si considera la fascia di età 18-24 che non ha ancora completato il ciclo di studi secondari e coloro che nella fascia dai 24 ai 65 anni non possiedono un titolo di studi, cosiddetto terziario. Se ci si sofferma sul primo aspetto, secondo quanto riportato nel 2020, l'Italia si è collocata al terzo posto tra i 19 paesi dell'Unione Europea per abbandono scolastico dei giovani tra 18 e 24 anni: il 13,1% (543 mila). Dagli ultimi dati Istat pubblicati nel Ciclo di Audizioni del giugno 2021, emerge come la quota dei giovani dai 18 ai 24 anni, al di fuori di *Early Leavers from Education and Training* (ELET), sia ancora alta in Italia rispetto alla stima in Europa. Il gap a livello territoriale resta comunque ampio tra il sud e il nord del nostro Paese, soprattutto con il Nord-Est, dove l'abbandono si fa sentire di meno, nonostante nel 2020 la differenza registrata per quanto riguarda l'abbandono scolastico nel Mezzogiorno sia scesa a 5,3 punti rispetto al 7,7 registrata nel 2019. Allo stesso modo, la quota dei giovani dai 30 ai 34 anni che ha conseguito un titolo di studio terziario, obiettivo di una società della conoscenza come quanto prefissato dalla Strategia Europa 2020, è risultata stabile, sebbene negativa rispetto alla media registrata in Europa. In relazione a questo punto, una visione d'insieme ci viene data dalla consultazione del report redatto dall'Eurostat (2021), ove vengono raccolti ed elaborati dati forniti dai ministeri ed istituti statistici nazionali: l'Istat, l'Istituto delle Statistiche dell'Unesco e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. Nel febbraio del 2021 è stata adottata la Risoluzione per la Cooperazione Europea in materia di istruzione ed educazione (2021-2030), secondo l'International Standard Classification of Education (ISCED) che conta cinque priorità strategiche: di cui *inclusione e qualità, long life learning, rafforzamento delle competenze, creazione di uno spazio Europeo dell'Istruzione*, con l'obiettivo di rafforzare entro il 2025, quelle di transizione al verde e al digitale (globalizzazione) al fine di eliminare le disuguaglianze accentuate dalla crisi pandemica. Il report (Eurostat, 2021) classifica le aree regionali secondo nomenclature di unità territoriali statistiche (NUTS 1 e 2) dividendo macroaree, regioni a maggiore impatto socioeconomico e micro aree, le basic regions, in cui sono attuabili le policy come previsto dalla politica europea di coesione territoriale. Le mappe devono essere comprese operando una distinzione tra i diversi sistemi d'istruzione nazionali, considerando la *general education* (istituti liceali) e la *vocational education* (istituti tecnici specializzanti), indicati rispettivamente con gradazioni di colore (arancione e blu); i grafici devono essere letti secondo la concentrazione delle scuole a livello territoriale. Per quanto riguarda l'Upper Secondary Education (Mappa 1) il 2019 ha registrato 17,6 milioni di studenti europei frequentanti la scuola secondaria. Come si evince, in Italia si registrano in media valori percentuali compresi tra il 42,0 ed il 51,6 degli studenti iscritti ai programmi di general education; le regioni del Lazio, Umbria, Basilicata hanno valori

più alti ( $\leq 60,0$ ), mentre l'unica differenza è data dalla provincia autonoma di Bolzano e di Trento dove predomina la scelta per percorsi di studio tecnici, che offrono opportunità lavorative già entro un anno dal conseguimento del diploma, secondo i dati elaborati dal Miur (2021). Sulla base delle percentuali ottenute, di cui sopra, il quadro italiano (ovvero la maggior parte delle regioni del nord e l'intero sud) si presenta pressoché uniforme circa la preferenza degli studenti nella scelta di istituti liceali (general education) (Mappa 1, gradazione grigio chiaro). La scelta preclude la possibilità di percorsi professionalizzanti in linea con le richieste del mercato del lavoro, che non può eludere da una considerazione generale europea.

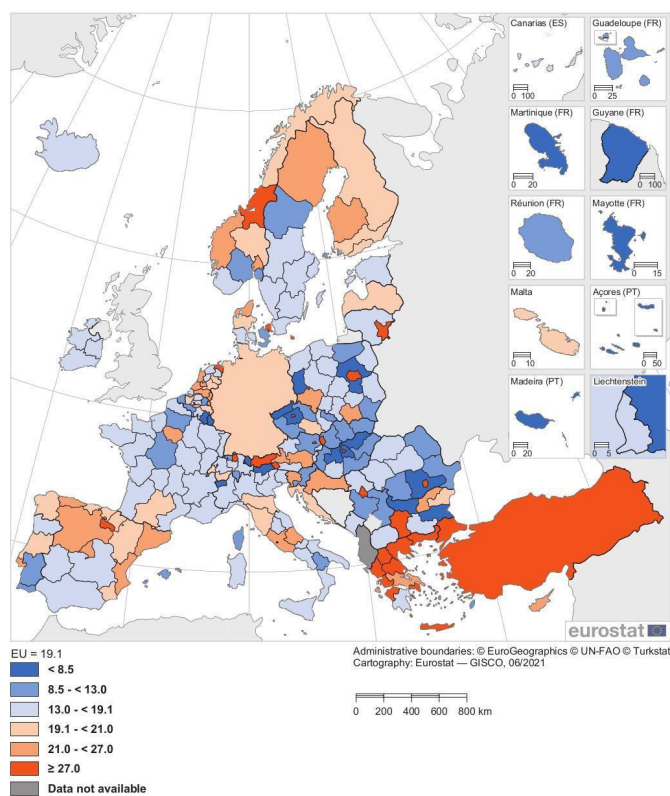


## Mappa 1

Statistiche dei livelli di istruzione ed educazione a livello regionale (europeo). Studenti iscritti a corsi di istruzione superiore di secondo grado (istituti liceali). Anno 2019. Percentuale complessiva di alunni e studenti iscritti a corsi di istruzione superiore di secondo grado, secondo la classificazione regionale NUTS 2. Nota: Germania, classificazione regionale NUTS, livello 1. Turchia: dati nazionali. Macedonia del nord: dati 2018. Fonte: Eurostat (codici dati online: educ\_uae\_enrs04; educ\_uae\_enrs06).

L'educazione terziaria, secondo il quadro europeo, si riferisce al più alto grado di preparazione e comprende vari livelli, dai corsi di laurea ai dottorati di ricerca. I dati del settore terziario riflettono maggiormente le differenze territoriali, demografiche e della forza lavoro; per cui la concentrazione maggiore si registra in alcune delle principali aree urbane. È da notare che solo un quarto delle regioni europee ha raggiunto gli obiettivi in relazione al più alto grado di istruzione. Nel rapporto Eurostat 2021 (Mappa 2), l'Italia si colloca in basso assieme ad altri stati dell'est Europa, classificata come area rurale con poche opportunità lavorative per personale qualificato.

A ciò si aggiungono anche le difficoltà per le PMI di reperire figure specializzate (STEM)<sup>5</sup> nei distretti industrializzati, specie nel nord-est, area territoriale di riferimento, come rivela il rapporto della Cgia (2021). La Campania e le altre regioni del sud si mantengono in linea con il nord Italia, se si vuole azzardare una valutazione *in finibus* sulla base della classificazione europea (Mappa 2), con percentuale che va dal 13,0 al 19,1. (colore grigio chiaro), tranne per la Basilicata nella quale la percentuale di studenti iscritti a percorsi di studio terziari è stimata intorno al 9,5%; un dato che porta necessariamente ad una valutazione territoriale, demografica congruente con i bacini universitari presenti. Posto che il Mezzogiorno è da anni arenato da un punto di vista socioeconomico, per cui solo poche aziende sopravvivono e le restanti optano per la delocalizzazione delle attività produttive o addirittura sono costrette a chiudere, la scelta dei giovani (opportunità lavorative, trasferimenti) si ripercuote inevitabilmente sul fenomeno della dispersione scolastica complessivamente considerato, alla luce dei dati forniti a livello europeo.



## Mappa 2

Statistiche dei livelli di istruzione ed educazione a livello regionale (europeo). Studenti iscritti a corsi di educazione terziaria. Anno 2019. Percentuale complessiva di alunni e studenti iscritti, secondo la classificazione regionale NUTS 2. Nota: la percentuale complessiva di alunni e studenti iscritti a corsi di educazione terziaria non comprende lo sviluppo educativo in seno all'istruzione prescolastica. Irlanda: istituti privati e/o indipendenti sono parzialmente inclusi. Germania e Turchia: dati nazionali. Montenegro e nord Macedonia: dati 2018. Fonte: Eurostat (codici dati online: educ\_uoe\_enrt01; educ\_uoe\_entra11).

## Quali le soluzioni? Come intervenire?

Quale fenomeno complesso la dispersione scolastica contempla implicite e nascoste ragioni che devono essere concretamente affrontate in una panoramica generale. Diversi i fattori e le variabili, di cui sopra, che incidono sul fenomeno. *Fattori di rischio individuali* (allievo e contesto familiare), *variabili legate alla scuola* (qualità della didattica, contesto geografico, basse aspettative, ecc.) e *fattori di sistema* (mercato del lavoro) (Invalsi Open, 2020). L'abbandono scolastico, infatti, implica diffidenza (*disaffiliated*), mancanza di competenze adeguate (mortalità scolastica), temporaneo *stop-out*, *capable drop-out* (allievo nei confronti della scuola) e *push-out* (scuola nei confronti dell'allievo ripetente) (Invalsi open, 2010). D'uopo, a tal punto, sottolineare la "dispersione inapparente" (Vertecchi, 2012) di coloro che, pur frequentando, non possiedono né una preparazione adeguata né un titolo di studio che possa migliorare la qualità di vita (carenza di motivazione, impoverimento sociale). Occorre, perciò, una visione a 360 gradi che non escluda percorsi di studio, al di là di quelli storicamente settoriali, con offerta formativa per così dire dinamica che possa, ugualmente, offrire potenziale umano qualificato. Digitalizzazione ed innovazione di cui tanto si discute non solo in relazione ai metodi di insegnamento e di apprendimento ma anche all'aggiornamento dei programmi offerti in base agli standard educativi richiesti. La dispersione opera, infatti, su due livelli; da una parte il soggetto che si disperde, dall'altra il sistema che produce dispersione. La scuola, nella sua storica concezione di istituzione primaria formativa assieme alla famiglia, deve poter dare ampio spazio all'inclinazione individuale. Per cui, concentrarsi solo su risultati sterili dati da programmi obsoleti e da inutili competizioni, implica la deprivazione di altre forme di conoscenza e l'incapacità di stimolare spirito critico. Il "senso della possibilità" (Bartolini, 2010), vale a dire l'alternativa su cui la mente umana riesce a plasmarsi, viene schiacciato da metodologie standardizzate che ghettonano altri tipi di conoscenze. Il sistema scolastico, dunque, rivela criticità endemiche che ne precludono la possibilità di essere precursore del cambiamento.

Importante, a tal riguardo, è il programma operativo nazionale, cosiddetto PON del Ministero della Pubblica Istruzione (2021) che, attraverso i fondi strutturali europei, in ultimo il Recovery Plan (Next Generation EU Funds), si prefigge, l'obiettivo di uniformare il livello educativo, eliminando le disuguaglianze territoriali con strumenti chiave come la formazione continua (*long life learning*) volta all'innalzamento e potenziamento delle skills, dotando le scuole di strumenti di autovalutazione con griglie di gradimento a disposizione di tutti gli stakeholders coinvolti. Secondo il piano di investimenti 2014-2020 (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione), le regioni italiane meno sviluppate, secondo il PIL pro capite, che contano 3.132 scuole, si trovano al sud, quelle più sviluppate riguardano il nord Italia; mentre quelle in transizione sono la regione dell'Abruzzo e del Molise. Nello specifico: il sud con PIL pro capite  $\leq 75\%$  (media UE); il nord, PIL pro capite  $\geq 100\%$  (media UE); Abruzzo e Molise PIL pro capite  $75 \div 100\%$ ,

<sup>5</sup> Nota su STEM. Spopola la richiesta di personale qualificato in STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) coincidente con

la trasformazione a cui sono chiamati tutti i Paesi europei e non. Moltissime multinazionali, infatti, non solo richiedono giovani talenti in tali discipline

ma offrono percorsi di aggiornamento aziendali che si affiancano a quelli convenzionati solo con specifiche facoltà ed università.



(media UE); dati aggiornati secondo il Fondo Europeo di sviluppo regionale 2021-2027 (FESR). Si può ben dedurre che il fenomeno non riguarda esclusivamente l'istruzione e la formazione come concetti astratti ma sia fortemente collegato al background sociale, economico e culturale, per cui le differenze devono essere necessariamente poste in relazione con lo sviluppo del territorio, ovvero crescita economica, ed il progresso, nel senso di benessere sociale. Il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 diviene uno strumento coadiuvante nella lotta alla povertà educativa, sia attraverso lo sforzo congiunto dei privati, con la formazione aziendale e sia quello delle istituzioni, con l'adozione di adeguate politiche di sviluppo. Difatti, il contrasto alla povertà, il primo dei *Sustainable Development Goals*, rappresenta uno degli aspetti cruciali nel contrasto alla dispersione scolastica, senza considerare che una realtà territoriale ben sviluppata, attraverso le infrastrutture assieme al settore dell'innovazione, siano ritenute in stretta correlazione ad essa. Negli ultimi anni il governo ha promosso, a corredo del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, il progetto sul Benessere Equo e Sostenibile (rapporto Unioncamere 2021), di qui in seguito BES, attraverso il quale il progresso viene, appunto, misurato con indicatori economici, sociali, ambientali che sono stati integrati tenendo conto anche della situazione pandemica che stiamo vivendo. Il BES è entrato a far parte del processo di programmazione economica, integrandosi con il documento di economia e finanza (DEF), redatto annualmente dal governo. Il nuovo set di indicatori misura la qualità di vita, soprattutto considerando le differenze territoriali, di età, genere e titolo di studio; in questo modo, interagendo con i 12 domini, tra cui, la salute, in relazione ai tempi che stiamo vivendo, l'istruzione e formazione, il benessere economico e delle relazioni sociali, la politica ed istituzioni, la qualità dei servizi, riesce a fornire una valutazione trasversale del concetto di benessere. L'Italia, dunque, nonostante gli sforzi intrapresi ed interventi ad hoc, attraverso policy su misura tramite fondi strutturali, non riesce ancora a raggiungere gli standard europei.

## Terzo Settore, istruzione e contrasto alla dispersione scolastica

Gli enti di Terzo settore risultano molto impegnati, sia all'interno del contesto nazionale che in ambito internazionale, nel garantire, in generale, un'istruzione di qualità, inclusiva ed equa e nel promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti (obiettivo 4 - Sviluppo sostenibile). A livello internazionale, con particolare riguardo ai paesi in via di sviluppo e meno sviluppati, tale impegno si sostanzia in attività di advocacy; ricco e diversificato è anche l'impegno degli enti di Terzo settore in progettualità di diversa natura, che hanno luogo in molte parti del mondo, e che riguardano attività connesse all'accesso all'istruzione, al sostegno a distanza per l'educazione scolastica, alla formazione pro-

fessionale ed universitaria, alla promozione della parità di genere e dell'istruzione femminile, alla formazione degli insegnanti. Nel contesto nazionale, invece, nell'ambito dell'istruzione, un'area in cui il ruolo delle organizzazioni del Terzo settore è ampio e variegato, è quello in esame in questo paper, e cioè quello del contrasto alla dispersione scolastica, con particolare riferimento a parti del territorio italiano vulnerabili. In tal senso, per riportare qualche caso specifico, nei territori di Foggia, Locri e Catania sono da segnalare le esperienze della Federazione SCS dei Salesiani che, con il progetto *Le case di Don Bosco*, si occupa di sostegno scolastico (attività educative e socio-ricreative, per il tempo libero, di arte espressiva, sport, ed educazione alla cooperazione e legalità) per ridurre il rischio di abbandono attraverso un approccio partecipativo. E ancora l'esperienza di ACSI in Sicilia di sostegno alla formazione educativo-didattica e sportiva finalizzata al rispetto dell'obbligo scolastico, al contrasto alla dispersione e al fenomeno del bullismo, anche nell'ottica del rafforzamento dei legami intergenerazionali. Le attività di ActionAid, nei territori di L'Aquila, Reggio Calabria e Napoli con progetti di supporto a famiglie in condizione di povertà, di origine sia italiana sia straniera, finalizzati a combattere il rischio di esclusione e dispersione attraverso attività educative anche extrascolastiche, di educazione civica e di mediazione linguistica e culturale.

Secondo quanto riportato dal Forum del Terzo settore, in *Il Terzo settore e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, rapporto, 2021<sup>6</sup>, l'obiettivo 4 (Istruzione) è tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile più perseguiti: in particolare 35 enti su 51 rispondenti (le grandi reti nazionali che costituiscono il Forum) hanno dichiarato di perseguire questo obiettivo. Più in generale, circa il 60% dei soci aderenti al Forum ha come *attività prioritaria istruzione e formazione*: si parla di 80mila organizzazioni che lavorano con funzione di supporto e aiuto alle istituzioni pubbliche, in ogni ambito e in contesti diversi, dai nidi, all'alternanza scuola-lavoro, alle attività extrascolastiche. Volgendo poi lo sguardo al caso dei Neet, vediamo che molteplici sono poi le organizzazioni del Terzo settore che si occupano territorialmente di potenziare la crescita umana ed economica di questa particolare categoria di giovani. Alcuni esempi sono dati dal progetto Neet and Greet di Action Aid destinato ai giovani dai 15 ai 29 anni per quanto riguarda l'inclusione e l'orientamento al lavoro con open space formativi e quello dell'Unicef, il Neet Equity, range d'età 16-22, attraverso politiche attive di rigenerazione urbana e laboratori (Napoli, Taranto, Carbonia).

Tra le esperienze più importanti in ambito educativo, occorre annoverare i progetti curati dall'impresa sociale Con i Bambini, interamente partecipata dalla Fondazione con il Sud, costituita nel 2016, in attuazione dei programmi del Fondo per il Contrasto alla Povertà Educativa Minorile. Tra i principali ambiti di intervento, rientrano l'offerta di servizi per la prima infanzia; le azioni di contrasto alla dispersione scolastica, varie forme di disagio giovanile e devianza minorile; gli in-

<sup>6</sup> Si tratta di una ricognizione delle attività e delle aspettative che hanno gli enti di Terzo settore aderenti al Forum in merito ai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile disegnano un modello di sviluppo includente, dove molti principi e valori si sovrappongono a quelli

perseguiti dagli enti di Terzo settore. Il Forum Nazionale del Terzo Settore ha voluto promuovere nel 2017 una prima osservazione per indagare il rapporto tra gli enti e gli SDGs. Più della metà delle Reti nazionali aderenti al Forum è impegnata nel conseguimento di almeno 10 o più SDGs.

<sup>7</sup> Prima Infanzia 0-6 anni, Adolescenza 11-17, Nuove Generazioni 5-14 anni, Un passo avanti, Ricucire i sogni, Cambio rotta, A braccia aperte, Un domani possibile, Non uno di meno, Comincio da zero, Bando per le comunità educanti, Spazi aggregativi di prossimità e Vicini di scuola.

terventi innovativi dentro e fuori la scuola, ecc.. Con i Bambini ha pubblicato ad oggi 13 bandi<sup>7</sup>, selezionando complessivamente oltre 400 progetti in tutta Italia, sostenuti con un contributo di oltre 335,4 milioni di euro, coinvolgendo mezzo milione di bambini e ragazzi insieme alle loro famiglie.

Prendiamo in esame, per non dilungarci troppo, il solo bando Adolescenza 11-17. Nelle Regioni del Mezzogiorno d'Italia, isole comprese, dove i tassi di dispersione scolastica risultano particolarmente elevati, sono stati approvati progetti per circa 28 milioni di euro (circa il 34% dei quasi 83 milioni disponibili a livello nazionale); anche se l'accorpamento tra alcune Regioni non rende il calcolo del tutto eloquente, è evidente che si tratta di risorse rilevanti soprattutto per le Regioni del Sud dove le Fondazioni (ex-bancarie o di altro genere grant-making) sono quasi del tutto assenti. La figura mostra i finanziamenti per Regione e rende chiara la opportunità che si è aperta con questa tipologia di bandi, grazie al sistema dell'imprenditorialità sociale, per bambini e ragazzi del Sud. Si tratta di numeri importanti che il Terzo settore mette in campo per agire contro il fenomeno della povertà educativa.

In ultimo, si segnala la Fondazione Pirelli, la quale avvicina ragazzi, frequentanti scuole di ogni ordine e grado, ad un settore, quello automotive, innovativo ed in continua crescita. Attraverso percorsi di conoscenza, studiati per ogni fascia d'età, di storia, geografia ed arte, si stimola curiosità, creatività ed attrattiva nei confronti di ambiti lavorativi in penuria di laureati in discipline STEM e non solo. In questo caso, la Fondazione Pirelli agisce sotto un duplice aspetto rispetto alla dispersione scolastica: sia in seno all'orientamento, agendo quale fattore di prevenzione di un possibile drop out, sia per quanto riguarda eventuale rallentamento della performance scolastica, coadiuvando le scuole ed integrandosi con i programmi canonici di studio.

Secondo quanto fin qui riportato, seppur in via esemplificativa, attraverso il sintetico richiamo di talune esperienze – in mancanza di indagini ad hoc sul nesso Terzo settore-contrasto alla dispersione scolastica –, è chiaro che il Terzo Settore svolge un ruolo-decisivo, soprattutto in determinate aree del

paese, nel perseguire un'istruzione di qualità e nella lotta alla dispersione scolastica, sia pre-pandemia, sia durante la stessa. Individuato il target, costituito, nella maggior parte dei casi, da ragazzi e bambini provenienti da famiglie in condizioni di svantaggio socioeconomico, si stabiliscono le strategie da attuare a seconda dell'obiettivo specifico da raggiungere.

## Il rapporto tra Terzo settore e scuola

Le azioni di risposta al problema di cui si discute realizzate dal Terzo settore sembrano differenziarsi da quelle della scuola. Difatti, i due attori non agiscono sempre in sinergia e, nel caso di eventuale collaborazione, questa è spesso puramente formale. Da un'analisi condotta, seppur qualche anno fa, dall'Associazione Bruno Trentin e Fondazione Agnelli su iniziativa di We World (Checchi, 2014), si evince come nei progetti antidispersione, sulla base di domande di iniziative ed offerte di iniziative, le risposte del Terzo settore si registrano a prescindere dall'incidenza del fenomeno a differenza di quelle scolastiche che risultano direttamente proporzionali alla crescita dello stesso. Questo perché, mentre la scuola agisce in maniera più standardizzata rispetto al problema, il Terzo settore interviene in modo più localizzato, in allineamento alla comunità di riferimento. Dalla ricerca è emerso come nelle principali aree metropolitane quali Milano, Roma, Napoli e Palermo, in relazione alle scuole secondarie di I e II grado, il sostegno come lotta alla dispersione è finalizzato soprattutto all'aiuto ed il recupero scolastico (compiti, ripetizioni), seguito da centri di aggregazione giovanile (attività ricreative ed extrascolastiche). Le attività del Terzo settore differiscono, nondimeno, in base alle esigenze della comunità di riferimento, autoctona e non autoctona. Come quanto evidenziato dalla ricerca (Checchi, 2014), se il settore educativo risulta essere prioritario, svariate sono le aree di intervento, quali il disagio giovanile, l'assistenza agli stranieri, disabilità sino ad arrivare al sostegno della genitorialità. Fattori, questi, che possono, anzi devono essere, considerati concause della dispersione scolastica e/o della sua performance. Imprescindibile da qualsiasi tipo di intervento è la

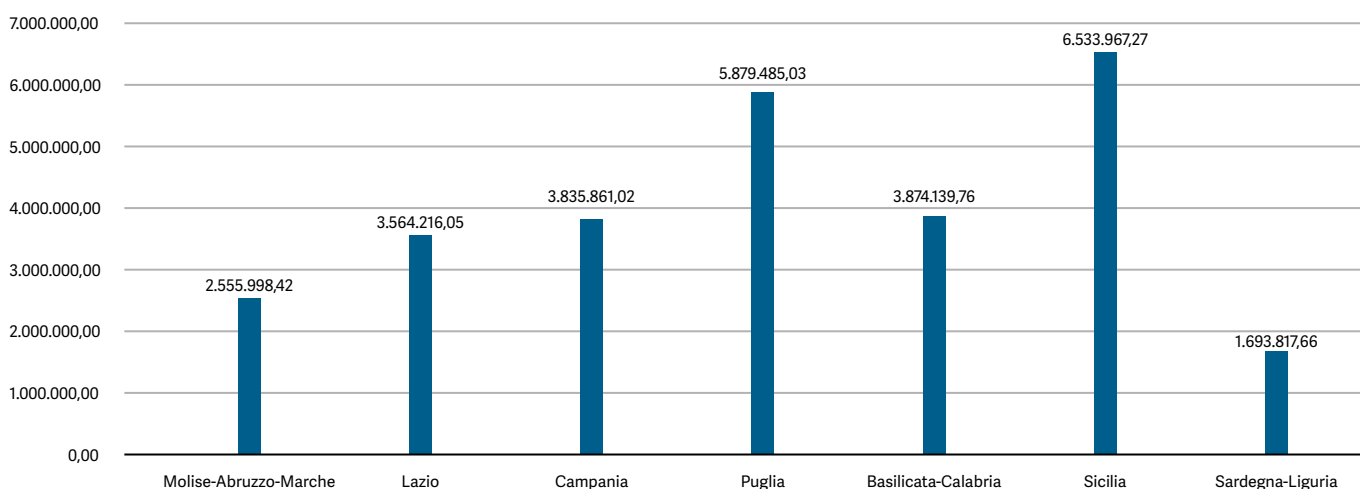


Figura 1 Risorse destinate alle Regioni del Mezzogiorno d'Italia nel bando "Adolescenza". Biennio 2016-2018. Valori in migliaia di euro. Fonte: [www.conibambini.org](http://www.conibambini.org)

percezione delle dimensioni del fenomeno che permette agli enti di stilare un ordine di priorità all'interno di un elenco non rigido di attività che possa contemplare anche altre azioni, non strettamente rientranti nell'ambito educativo, inteso in senso stretto. La socializzazione, quale attività extrascolastica, potrebbe esserne un esempio. Non è possibile stabilire a priori un budget generale per interventi generalizzati, sia per l'incidenza dell'elemento volontario del Terzo settore, sia per le dimensioni dell'ente stesso (maggiore è la crescita, maggiore è l'investimento), sia per la capacità economica di autofinanziamento che per le possibilità di ricevere fondi pubblici; inoltre, per l'obiettivo da raggiungere, per l'intensità nelle azioni di contrasto, per la retribuzione del personale che opera sia in "compresenza" sia individualmente. Sarebbe significativo, ma di difficile attuazione il cosiddetto principio di complementarità (azioni sinergiche) da parte della scuola ed il Terzo settore, in quanto la dispersione scolastica rappresenta un fenomeno molto ampio nel quale incidono numerose variabili legate, come più volte ribadito, a tre macroaree: contesto istituzionale, socioeconomico e problemi specifici del minore. L'eterogeneità delle cause e delle variabili, costituiscono elementi condizionanti l'attuazione di un piano di intervento generale che implica, al contrario, un monitoraggio costante e specifiche strategie. Dunque, il Terzo settore riveste un ruolo chiave per quanto riguarda le forme di intervento più significative, su base volontaria, soprattutto al nord, a base collaborativa al sud agendo in maniera diversificata, offrendo anche spazi e strumenti a disposizione dei giovani.

Un importante e recente passo avanti nei rapporti Terzo settore-scuola, al fine di rendere la scuola aperta ed inclusiva, in costante rapporto con il territorio, è stato il bando da cinque milioni di euro pubblicato nel 2021 dal Ministero della Pubblica Istruzione finalizzato alla selezione di Enti del Terzo

Settore con cui far partire iniziative di co-progettazione, (tra i temi contemplati, la lotta alla mafia e la legalità, l'internazionalizzazione dei percorsi formativi, la sostenibilità, la promozione della lettura ed l'inclusione), ai sensi dell'art. 55, comma 3, del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore, "Coinvolgimento degli enti del terzo settore"). Già nell'ottobre 2020 fu siglato un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Istruzione ed il Forum Nazionale del Terzo settore per il superamento delle disuguaglianze nell'accesso al sistema educativo. Un accordo triennale per dare vita ad interventi di contrasto alla povertà educativa dei giovani, che ha creato le premesse per l'apertura di uno spazio di co-programmazione e collaborazione strutturale tra il Ministero e il Terzo settore. L'obiettivo è stato quello di avviare una nuova modalità nei rapporti con il Terzo settore, ispirata al principio di collaborazione, che ha un ruolo fondamentale per assicurare il legame e la sintonia tra l'istruzione e il mondo esterno.

Per concludere, l'art. 55 del Codice del Terzo settore ha contribuito in modo decisivo ad una svolta nelle relazioni tra enti pubblici e Terzo settore, considerati oggi "alleati" nell'individuare le strade per assicurare diritti e rispondere ai bisogni dei cittadini.

La rete del Terzo settore, in ambito educativo, rappresenta un presidio capillare sui territori e di sostegno soprattutto nelle aree più fragili e periferiche del paese, essa si è mostrata inoltre essenziale in questa emergenza sanitaria; tutte le alleanze e le collaborazioni nate nei e fuori i territori si spera diventino - come sostenuto da Claudia Fiaschi, ex portavoce del Forum Nazionale del Terzo settore - "strumento di progresso e abbiano un impatto strutturale nel contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica".

DOI: 10.7425/IS.2022.02.06

## Bibliografia

- Aina C., Brunetti I., Mussida C., Schittitano S., (2021), "Even more discouraged? The NEET generation at the age of Covid- 2019", *GLO Discussion Paper*, No. 863.
- Angelini R., Martino A. (2021), *Focus: Risultati a Distanza: inserimento nel mondo del lavoro dei diplomati*, Gestione Patrimonio Informativo Statistica, MIUR.
- Bartolini S. (2010), *Manifesto per la felicità. Come passare dalla società del benessere a quella del ben-essere*, Donzelli Editore, Roma.
- Blangiardo G.C. (2021), *Sviluppo Sostenibile e Terzo Settore: il contributo della statistica ufficiale*, su [forumterzosettore.it](http://forumterzosettore.it).
- Colombo M. (2014), *La prevenzione della dispersione scolastica in Italia: quali strategie per spezzare i circoli viziosi?*, paper presentato al convegno "Andare a scuola oggi", Università degli Studi di Cagliari.
- Cecchi D. (a cura di) (2014) *LOST. Dispersione scolastica: il costo per la collettività e il ruolo di scuole e Terzo settore*, WeWorldOnlus – Associazione Bruno Trentin – Fondazione Agnelli.
- Comune di Napoli (2021), Area Educazione e Diritto allo studio. Servizio Dispersione Scolastica ed Educazione per Adulti. Relazione e statistiche evasione scolastica anno 2020/21.
- Comunità di Sant'Egidio (2021), *C'è bisogno di scuola. La proposta di Sant'Egidio per combattere la dispersione scolastica*, [www.percorsiconibambini.it](http://www.percorsiconibambini.it)

De Carli S. (2021), *Primo bando del Ministro per co-progettare la scuola con il Terzo settore*, Vita.it, 28 luglio.

Eurofound (2021), *Impact of COVID-19 on Young People in the EU*, Research Report.

Eurostat (2021), *Education and Training Statistics at Regional Levels*.

Fondazione Zancan (2013), *Verso un welfare generativo, da costo a investimento*. Rapporto 2012.

Forum del Terzo Settore (2021), *Il terzo settore e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Rapporto 2021.

Invalsi Open (2020), *I tanti perché della dispersione scolastica*.

Istat (2021), *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione, Anno 2020*, Report Istat.

MIUR (2021), *La dispersione scolastica, a.a.s.s. 2017/2018-2018/2019, a.a.s.s.2018/2019- 2019/2020*, Gestione Patrimonio Informativo e Statistica.

Musella M. (2021), *Sen e lo sviluppo umano: un approccio alternativo all'economia politica*, Giappichelli, Torino.

Pugno M. (2006), *Economia e benessere individuale, appunti*, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Cassino.

Santoro M., Verde M. (2013), "L'investimento in capitale umano come motore dello sviluppo campano e del Mezzogiorno. Quali politiche sociali?", in Amendola A., Musella M. (a cura di), *Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno*, Giappichelli, Torino.

Tosco L. (2021), "Educazione e tecnologie digitali al tempo del Covid. Un ossimoro o un'opportunità? Proposte di riflessioni per il Terzo settore da suggestioni di esperienze di cooperative sociali nei servizi per l'infanzia", *Impresa Sociale*, 4.2021.

Unesco Institute of Statistics (2021), *Using ISCED Diagrams to Compare Education System*, Paris.

Verde M. (2021), *Quanto costa la dispersione scolastica?*, Quaderni di Economia Sociale, SRM.

Vertecchi B. (2012), "La dispersione inapparente", *Giornale di pedagogia critica*, 1(2).

World Bank (2020), *The COVID-19 Pandemic: Shocks to Education and Policy Response*.

# Agricoltura sociale e ruolo dell'impresa sociale nell'erogazione di servizi alla persona

Francesco Amati, *Università degli Studi di Napoli "Federico II"*  
Italo Santangelo, *Regione Campania*

## Introduzione

L'agricoltura sociale può essere considerata come l'insieme di attività che, grazie all'utilizzo delle risorse dell'agricoltura, realizza azioni di rilevanza sociale, sanitaria e educativa nei confronti di persone interessate da disagi di natura fisica, psico-fisica e/o a rischio di esclusione sociale.

Si tratta dunque di interventi che, attraverso il recupero delle funzioni sociali tipiche dell'agricoltura, mettono a disposizione importanti opportunità socio-lavorative, come anche servizi educativi e sociosanitari, nei confronti delle fasce più vulnerabili della popolazione e contribuiscono, al fianco delle istituzioni locali, a garantire servizi di welfare in grado di rispondere in maniera più incisiva alle esigenze della collettività (Giarè et al., 2020).

Oggi, sono tantissime le aziende agricole che attraverso specifiche iniziative di carattere socio-sanitario, ricreativo, di formazione e inserimento lavorativo coinvolgono fasce di popolazione svantaggiate e/o a rischio di emarginazione sociale nei propri processi produttivi e di lavorazione delle risorse agricole.

L'agricoltura diventa, in quest'ottica, uno strumento di impareggiabile efficacia nello stimolare processi di sviluppo sociale ed economico delle aree territoriali in cui gli interventi vengono realizzati, sia in termini di contributo alla valorizzazione e riqualificazione delle aree rurali, spesso a rischio di desertificazione, sia rispetto alla capacità di coinvolgere il mondo delle imprese private, dell'imprenditoria sociale e del settore pubblico nella realizzazione di interventi con finalità sociale.

Il mondo dell'imprenditoria sociale – e del Terzo settore più in generale – assume un ruolo di rilevante importanza rispetto alla programmazione e realizzazione di interventi di agricoltura sociale che rispondano a specifici fabbisogni di interesse sociale. Non a caso, la normativa nazionale (L. 141/2015), che per la prima volta riconosce istituzionalmente questo specifico settore, include tra i soggetti che possono realizzare attività di agricoltura sociale le cooperative sociali, le imprese sociali e molte altre forme organizzative del Terzo settore.

Nel presente saggio, alla luce di quanto sin qui premesso, si intende mettere in evidenza il fatto che l'agricoltura sociale sta diventando sempre più una pratica diffusa nella rea-

lizzazione di interventi destinati a persone fragili e quindi, sempre più numerose sono le imprese sociali che svolgono questo tipo di attività in via principale o nell'ambito delle proprie attività istituzionali. Questa evoluzione è dovuta certamente al consolidarsi del quadro normativo in tema di agricoltura sociale, ma anche e soprattutto al fatto che la più recente normativa dell'impresa sociale (D.lgs. 112/2017) inserisce questo specifico ambito di intervento tra i settori in cui questo tipo di impresa può operare per il perseguimento delle sue finalità istituzionali.

In una prima parte si proverà a sintetizzare il percorso evolutivo del fenomeno, dalle origini fino alla costituzione del primo organismo di rappresentanza il *Forum nazionale dell'agricoltura sociale* e del suo ruolo rispetto ai processi di riconoscimento istituzionale avvenuti con l'approvazione della Legge nazionale di settore. A seguire si proporrà una sintesi dell'iter che ha portato all'emanazione della Legge nazionale sull'Agricoltura sociale (L. 141/2015) attraverso la quale questo specifico settore assume vesti istituzionali. Nello stesso paragrafo si focalizzerà l'attenzione anche sulle diverse fasi di ingresso dell'imprenditoria sociale (e di altre tipologie organizzative del Terzo settore) in questo specifico ambito d'intervento, a partire dalla normativa nazionale di riferimento fino alla nuova disciplina dell'impresa sociale (D.lgs. 112/2017) e del Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017). In chiusura, verranno presentati e commentati alcuni, dei pochi dati a nostra disposizione, attraverso i quali è possibile inquadrare le dimensioni quantitative del fenomeno in Italia e la presenza di imprese sociali impegnate in questo tipo di attività.

## Evoluzione del fenomeno: dalle origini all'istituzione del Forum nazionale dell'agricoltura sociale

L'agricoltura sociale nasce tra la metà degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta come risposta ai bisogni crescenti della società civile con l'obiettivo sia di produrre beni e servizi collocabili sul mercato che di inserire, a livello sociale e lavorativo, persone fragili<sup>1</sup>. La realizzazione di questo tipo di attività subisce un forte impulso a partire dal 1978, anno in cui la legge 180 (Legge Basaglia) decretò la chiusura del "manicomio"; molte cooperative impegnate nel sociale iniziavano

<sup>1</sup> Già nell'800 molti medici e psichiatri coinvolgevano i loro pazienti in attività agricole. Ciò avveniva in Francia, Belgio, Inghilterra, ecc. Si trattava

di strutture costruite in aree rurali in cui i pazienti interessati da patologie di tipo psichiatrico o in stato di estrema povertà venivano inserite al fine

di trovare loro una collocazione lavorativa in grado di rendere autonome, in termini economici e di approvvigionamento di cibo, le medesime strutture.

ad includere nei loro percorsi di terapia e riabilitazione attività legate all'agricoltura e all'allevamento e lo stesso avveniva nelle prime comunità di recupero per le tossicodipendenze e per altre marginalità. Si trattava di iniziative private di solidarietà e di assistenza che col passare del tempo coinvolgevano sempre più aree rurali e risorse agricole attraverso modelli operativi tipici della cooperazione. Queste venivano svolte in maniera del tutto informale<sup>2</sup>, in mancanza di una normativa che riconoscesse all'agricoltura sociale un ruolo istituzionale; basti pensare, ad esempio, alle tante realtà (peraltro ancora oggi mai censite) di famiglie conduttrici di imprese agricole che presentavano tra i propri componenti uno o più soggetti con svantaggio (disabilità fisica o psichica, ritardo cognitivo o difficoltà di integrazione sociale) che, proprio grazie alla disponibilità di un fondo agricolo erano in grado di trovare a queste persone una collocazione lavorativa utile, seppur limitata o ridotta (Senni, 2005), oppure a tutte quelle aziende (comprese le cooperative sociali) che coinvolgevano nei propri processi produttivi in ambito agricolo persone con disabilità al fine sia di offrire loro un'opportunità di inserimento lavorativo che per finalità terapeutiche e/o riabilitative.

A partire dagli anni Novanta, a seguito dell'approvazione della legge 381/1991, la realizzazione di interventi di agricoltura sociale subisce un decisivo balzo in avanti. Attraverso questa legge, infatti, veniva formalmente riconosciuto un modello operativo che da tempo si traduceva nello svolgimento di pratiche fino a quel momento mai considerate da un punto di vista istituzionale. Le cooperative sociali infatti possono, secondo la legge 381/1991, svolgere attività produttive in vari settori, tra cui l'agricoltura, per favorire l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Viene così fatto un primo passo verso il riconoscimento di interventi di natura sociale basati sullo svolgimento di attività agricole, in cui l'unico protagonista è il settore dell'imprenditoria sociale.

Col passare degli anni questo tipo di interventi riesce a suscitare grande attenzione da parte di studiosi, amministratori

pubblici, mondo dell'impresa e del Terzo settore. Nascono i primi tentativi di analisi e di misurazione del fenomeno, al fine di comprenderne la diffusione sul territorio, le sue caratteristiche strutturali e la reale efficacia delle azioni poste in essere. Il settore dell'agricoltura sociale inizia ad entrare nelle agende politiche, portando all'elaborazione di misure specifiche all'interno dei piani di sviluppo rurale e dei sistemi di welfare territoriale, attraverso la sperimentazione delle prime pratiche terapeutiche e riabilitative basate sull'utilizzo degli animali e dell'agricoltura.

Al giorno d'oggi, le esperienze che uniscono le attività agricole e gli interventi sociali rappresentano sempre più un'occasione importante per indirizzare l'agricoltura verso strategie capaci di rappresentare soluzioni nuove per la coesione del territorio (Giarè, 2012). Negli ultimi anni, infatti, il fenomeno è andato sempre più crescendo, soprattutto da un punto di vista quantitativo, tanto da rendere indispensabile (visto che la prima legge di settore è stata approvata solo nel 2015) la creazione di un organismo in grado di attribuire una rappresentanza ed una identità al settore dell'agricoltura sociale e ai soggetti che ne fanno parte.

Nasce, così nel 2011, il *Forum nazionale dell'Agricoltura sociale*<sup>3</sup>, un'associazione che si prefissa il compito di unire le molte sensibilità presenti tra i soggetti che operano nell'ambito dell'agricoltura sociale e di spingere gli attori della politica a riconoscere questo specifico settore d'intervento a livello nazionale; ad oggi conta circa 450 aderenti. Il Forum nazionale negli anni ha dato vita a forum regionali, all'interno dei quali viene promossa l'interazione tra diversi soggetti appartenenti al mondo dell'imprenditoria agricola e sociale, dell'università e della ricerca nonché del pubblico e del Terzo settore, accomunati dalla condivisione dei principi dettati dalla cosiddetta *Carta dei Principi dell'Agricoltura Sociale*. Tali principi rappresentano le caratteristiche che le attività agricole devono possedere e le finalità che devono necessariamente essere perseguite da tutti i soggetti coinvolti. Nel box se ne riporta una sintetica elencazione.

**Agricoltura multifunzionale.** L'agricoltura sociale punta a valorizzare il carattere multifunzionale dell'agricoltura – il fatto cioè che questa attività rivesta al contempo la funzione di produzione di beni alimentari e insieme altre funzioni sociali – nel campo dei servizi alla persona, potenziare la produzione agricola di qualità, sperimentare e innovare le pratiche agricole nel rispetto delle persone e dell'ambiente, integrare la produzione di beni e servizi con la creazione di reti informali di relazioni. Essa promuove stili di vita sani ed equilibrati e tende all'innalzamento della qualità della vita locale nelle aree rurali e peri-urbane attraverso la creazione di contesti di coesione sociale e l'offerta di servizi per le persone e le popolazioni locali.

**Welfare partecipativo.** L'agricoltura sociale si lega ad un modello di welfare territoriale e di prossimità, basato sull'azione pubblica di regolazione e salvaguardia delle tutele dei cittadini a partire dalle fasce deboli e vede protagonisti gli operatori, le istituzioni locali, il terzo settore e gli altri soggetti del territorio. L'organizzazione del sistema di welfare è finalizzata al benessere delle persone, alla realizzazione di comunità accoglienti, che partecipano alla sua definizione e ne usufruiscono; essa valorizza l'interazione e la relazione tra i diversi soggetti coinvolti nei processi di costruzione, realizzazione e utilizzo dei servizi.

**Salute e benessere.** L'agricoltura sociale, proponendo attività a contatto con piante e animali, contribuisce al miglioramento del benessere individuale e di tutti gli esseri viventi e delle condizioni di salute delle persone coinvolte nei processi di terapeutici, riabilitativi e di cura.

<sup>2</sup> In Europa l'agricoltura sociale si è sviluppata in tutte le aree rurali europee dalla fine del XX secolo e si è svolta prevalentemente in aziende agricole biologiche, dove vi era una forte diversificazione

delle attività e di apertura nei confronti del territorio. Le esperienze si rivolgevano a persone con disabilità intellettuali, fisiche o sensoriali, con patologie mentali, affette da dipendenze, ex detenuti,

disoccupati di lungo periodo, ovvero giovani in difficoltà, anziani, soggetti con patologie specifiche.

<sup>3</sup> <https://www.forumagricolturasociale.it/>

**Riconoscimento e tutela dei beni comuni.** L'agricoltura sociale riconosce e valorizza il patrimonio dell'agricoltura, costituito dai beni naturali (terra, acqua, paesaggio, ecc.), dai beni materiali (attrezzi, edifici, varietà vegetali, razze animali) e dall'insieme delle conoscenze, dei valori, delle tradizioni (beni immateriali) che caratterizzano tale settore. L'agricoltura sociale valorizza il territorio che, in quanto habitat dell'uomo e sistema nel quale si intrecciano natura e storia, considera patrimonio culturale e bene comune.

**Produzione di beni relazionali.** L'agricoltura sociale produce contestualmente cibo e beni relazionali mediante processi agricoli sostenibili. L'agricoltura sociale, infatti, consente di costruire e consolidare relazioni significative tra persone diverse per provenienza, esperienza, capacità, problematiche e prospettive, contribuendo alla crescita del capitale sociale del territorio.

**Agricoltura e legalità e beni liberati alle mafie.** L'agricoltura sociale si impegna nella lotta contro tutte le illegalità e in particolare contro la criminalità organizzata, che mina nel profondo i valori della società e le prospettive di futuro. Le mafie sono incompatibili con la libertà delle persone e lo sviluppo delle comunità. Per questo l'agricoltura sociale si pone come priorità costruire comunità libere dalle mafie. La difesa della terra come bene comune, la difesa dell'ambiente, la lotta alle disuguaglianze sociali e la lotta all'illegalità sono quindi strettamente correlate. L'agricoltura sociale collabora con tutte le realtà che operano sui terreni confiscati alle mafie, sostenendone le iniziative e promuovendone i prodotti.

**Un modello di coesione sociale.** L'agricoltura sociale opera con un ampio spirito di cooperazione ed inclusione verso tutti i cittadini, senza discriminazione alcuna di sesso, di razza, di religione, e politica e pone al centro del suo sistema di servizi e di produzione la persona, nella sua unicità ed individualità, come portatrice di istanze e di diritti. Per questo le attività proposte sono sempre inserite in una progettualità più ampia, che coinvolge tutti i soggetti del territorio, con l'obiettivo di dare risposte alle esigenze dei singoli e allo stesso tempo produrre benessere e coesione sociale.

**Agricoltura e ambiente.** L'agricoltura sociale si sviluppa su una logica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, con particolare attenzione alla tutela e conservazione delle risorse naturali per le generazioni future in ogni singolo territorio. In particolare, l'agricoltura sociale tende prioritariamente e progressivamente a una produzione con metodo biologico, capace di salvaguardare allo stesso tempo la salute di tutti gli esseri viventi e l'ambiente. L'agricoltura sociale, inoltre, tutela il contesto ambientale attraverso la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, la promozione delle tipicità e delle eccellenze del territorio.

**Educazione e formazione.** L'agricoltura sociale promuove azioni per avvicinare alle tematiche ambientali, agricole e sociali tutte le persone, in particolare quelle più giovani; a tal fine organizza attività educative e formative, in collegamento con le scuole e le altre agenzie formative del territorio.

**Sviluppo di reti e comunità.** Le realtà che operano in questo ambito lavorano valorizzando le esperienze reciproche in un'ottica di scambio e reciprocità, favoriscono la nascita di reti, gruppi territoriali o tematici, aggregazioni di soggetti interessati ad approfondire le tematiche connesse con l'agricoltura sociale e ad avviare collaborazioni e progettualità comuni. Tali realtà tendono alla creazione di filiere agricole e sociali etiche.

**Tutela della persona e del lavoro.** L'agricoltura sociale è attenta ed impegnata nella ricerca di opportunità occupazionali per persone svantaggiate, considerando il lavoro un valore e non un costo dell'impresa. Le realtà che agiscono nel contesto dell'agricoltura sociale rispettano i diritti contrattuali e legislativi dei lavoratori, senza discriminazione alcuna e favoriscono la crescita professionale delle persone coinvolte nei processi produttivi.

**Agricoltura sociale ed economia sociale.** L'agricoltura sociale si inserisce nel movimento culturale che vede la produzione di beni e servizi orientata non solo a contenere la spesa pubblica e a soddisfare bisogni, ma anche a rafforzare la qualità dei legami sociali, secondo principi di solidarietà, sussidiarietà e condivisione. L'agricoltura sociale lavora per un maggiore pluralismo, anche delle forme di impresa, ritenendo questa una chiave di un cambio di rotta, perché capace di mobilitare nuove energie e risorse, anche superando il tradizionale binomio stato-mercato.

Oltre ad individuare, attraverso la carta dei principi, i criteri comuni per lo svolgimento delle attività di agricoltura sociale, il Forum, sin dall'inizio ha sollecitato le istituzioni affinché procedessero a definire una normativa in grado di attribuire all'agricoltura sociale un riconoscimento istituzionale, di stabilire regole chiare e condivise sulle modalità di svolgimento delle attività e di individuare le caratteristiche e i requisiti dei soggetti che intendono operare in questo settore.

Grazie alle sollecitazioni del Forum e agli input provenienti da diverse Direttive europee in tal senso (come si vedrà nel prossimo paragrafo), viene avviato da parte delle Istituzioni italiane un processo di formalizzazione e di riconoscimento dell'agricoltura sociale che si conclude, nel 2015, con l'approvazione della prima legge di settore.

## **— Dal riconoscimento istituzionale dell'agricoltura sociale al ruolo dell'impresa sociale nel quadro normativo di riferimento**

I primi tentativi di riconoscimento delle pratiche di agricoltura sociale risalgono al 2006, anno in cui la valorizzazione di questo tipo di interventi è stata indicata tra gli obiettivi da perseguire nei Piani Strategici Nazionali (PSN) elaborati dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF). In diverse regioni, a partire dal 2000 nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) sono state previste misure che consentivano di finanziare investimenti nell'impresa agricola volti a realizzare progetti di agricoltura sociale.

Nel 2013 con l'emanazione del parere (2013/C 44/07) da parte del Comitato economico e sociale europeo inizia il lungo processo di regolamentazione, a livello europeo e a livello nazionale, di questo specifico ambito di intervento. Attraverso questo parere venivano poste le basi formali affinché gli Stati membri UE si adoperassero in tempi brevi per *"(...) promuovere e sostenere questo settore, tra l'altro adottando, ai diversi livelli, un quadro normativo adeguato e favorevole, riconoscendone il valore aggiunto e migliorandone la governance (...)".*

In Italia, nel 2015, in attuazione del parere della Commissione europea, veniva emanata la Legge n. 141 recante *"Disposizioni in materia di agricoltura sociale"*<sup>4</sup> attraverso la quale viene data una definizione a questo tipo di attività (art. 1), vengono elencate le finalità da perseguire, i soggetti idonei ad operare in questo settore, le modalità di riconoscimento pubblico degli operatori e l'individuazione dei beneficiari. Questa legge, oltre a promuovere l'agricoltura sociale *"quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate"*, descrive le funzioni e i compiti dell'Osservatorio dell'agricoltura sociale istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e stabilisce i criteri di riconoscimento degli operatori agricoli ed i requisiti dei fabbricati in cui le attività vengono svolte. Su questo ultimo aspetto, all'art. 3, si dispone l'obbligo da parte delle Regioni e delle Province autonome di adeguare le proprie disposizioni normative in materia, al fine di stabilire gli specifici requisiti che gli operatori devono possedere per poter porre in essere interventi di agricoltura sociale, nonché le procedure che questi necessariamente devono esperire per poter divenire formalmente aziende agricole<sup>5</sup> e per potersi accreditare come "fattorie sociali".

Oltre all'individuazione dei criteri generali ed organizzativi idonei allo svolgimento delle attività di agricoltura sociale, all'articolo 2 viene fatto espresso riferimento alle figure giuridiche che possono svolgere questo tipo di attività: gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile e le Cooperative Sociali che rispettino alcuni requisiti (ad esempio, al comma 4 dell'art. 2, viene stabilito che il fatturato delle Cooperative Sociali deve essere in prevalenza derivante dallo svolgimento di attività agricole)<sup>6</sup>.

Al comma 5 dello stesso articolo viene data la possibilità alle aziende agricole di poter operare *"in associazione con le cooperative sociali (...), con le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, con le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale previsto dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383 nonché con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (...)"*<sup>7</sup>.

Con questa legge, dunque, l'esercizio di impresa agricola viene considerata, non solo da un punto di vista economico-produttivo, ma anche e soprattutto come intervento finalizzato all'inclusione sociale e lavorativa di persone svantaggiate (Tedioli, 2021) ed il riferimento esplicito al mondo della cooperazione sociale e dell'imprenditoria sociale oltre che di altre forme organizzative del terzo settore, rispetto agli interventi di agricoltura sociale, rappresenta un incentivo a creare forme di collaborazione tra il mondo dell'imprenditoria agricola e quello dell'imprenditoria sociale al fine di garantire l'erogazione di servizi diretti a realizzare:

- *formazione e inserimento lavorativo*: esperienze orientate all'occupazione di soggetti svantaggiati o con disabilità relativamente meno gravi (tirocini, borse lavoro, assunzioni per disabili, detenuti, tossicodipendenti, migranti, rifugiati);
- *riabilitazione/cura*: esperienze rivolte a persone con disabilità (fisica, psichica, mentale, sociale), con un fine principale socioterapeutico (laboratori sociali, centri diurni, comunità alloggio);
- *ricreazione e qualità di vita*: esperienze rivolte ad un ampio spettro di persone con bisogni più o meno speciali, con finalità socio-ricreative, tra cui particolari forme di agriturismo sociale, le esperienze degli orti sociali peri-urbani per anziani;
- *educazione*: azioni volte ad ampliare le forme ed i contenuti dell'apprendimento per avvicinare alle tematiche ambientali persone giovani o meno giovani (fattorie didattiche, centri estivi);
- *servizi alla vita quotidiana*: come nel caso degli "agri-asili" o di servizi di accoglienza diurna per anziani.

Non è un caso che la nuova normativa dell'Impresa sociale, il d.lgs. 112/2017<sup>8</sup>, faccia espresso riferimento all'agricoltura sociale quando elenca, all'articolo 2, le "attività di impresa di interesse generale" che questo tipo di impresa può svolgere per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, inserendo, alla lettera (t) dell'elenco, anche le attività di *"(...) agricoltura sociale, da svolgersi ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141 (...)"*.

<sup>4</sup> L. 18 agosto 2015, n. 141 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale".

<sup>5</sup> Nel tempo tutte le Regioni e Province Autonome italiane, tranne la Valle d'Aosta, hanno disciplinato in vario modo la materia dell'agricoltura sociale, fornendone definizioni, dettando norme volte a regolamentarne l'attuazione e il monitoraggio e/o stabilendo specifiche misure di sostegno volte ad incoraggiare l'attivazione e lo sviluppo delle funzioni sociali delle attività agricole. Alcune Regioni sono intervenute in materia emanando leggi ad hoc, altre hanno disciplinato l'agricoltura sociale come aspetto della multifunzionalità dell'azienda agricola e/o della diversificazione delle attività agricole, in alcuni casi citandola nel

titolo della legge (Friuli-Venezia Giulia, Campania, Calabria, Sardegna). Altre ancora si sono limitate ad inserire specifici articoli nell'ambito di testi normativi di respiro più ampio, relativi all'agricoltura e/o allo sviluppo rurale; in un solo caso (Sicilia), nonostante il ripetuto avvio dell'iter legislativo per l'adozione di una legge specifica sul tema, l'agricoltura sociale è stata disciplinata in leggi di stabilità regionale. Per approfondimenti sul tema specifico, si rimanda alla lettura del documento "L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana" (CREA, 2019).

<sup>6</sup> Nel 2018, dopo l'emanazione del decreto attuativo della legge n. 141/2015 (Decreto Ministeriale "MIPAAFT" n. 12550 del 21 dicembre 2018 sulla

"Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 141/2015") vengono fornite ulteriori indicazioni riguardanti i requisiti di carattere temporale e le modalità di esercizio delle attività di agricoltura e vengono, di conseguenza, definite attività di agricoltura sociale quelle esercitate *"... regolarmente e con continuità, anche con carattere stagionale..."*.

<sup>7</sup> È opportuno precisare che le imprese sociali attraverso l'acquisizione della qualifica di "impresa agricola" possono divenire soggetti abilitati allo svolgimento delle attività di agricoltura sociale.

<sup>8</sup> D.lgs. 112/2017, "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale".



Lo stesso avviene nel Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017) in cui "l'agricoltura sociale" viene inserita nell'elenco delle attività di interesse generale (Art. 5, lettera s) che tutti gli enti di terzo settore possono svolgere per il perseguimento della propria mission.

È evidente che il riconoscimento dell'agricoltura sociale, sia dalla normativa ad hoc che da quella dell'Impresa sociale fa sì che vengano poste in essere, con maggiore consapevolezza, nuove iniziative che coinvolgono attivamente le istituzioni pubbliche, la collettività e il mondo dell'imprenditoria sociale portando all'elaborazione di misure specifiche nei piani di sviluppo dei sistemi di welfare territoriale. Questi processi, che negli anni si sono sempre più consolidati, hanno permesso all'agricoltura sociale di acquisire una considerevole rilevanza in termini sia quantitativi che qualitativi. La caratteristica multifunzionale dell'agricoltura, infatti, è alla base di una riconsiderazione di questo settore: in passato era per lo più destinatario di interventi di politiche pubbliche volti a ridurre le differenze tra aree urbane ed aree rurali, mentre oggi, soprattutto con il riconoscimento normativo dell'agricoltura sociale e grazie al coinvolgimento attivo dell'imprenditoria sociale, diviene lo strumento attraverso il quale le aziende e i soggetti che operano nell'ambito dell'agricoltura sono in grado di offrire servizi di interesse sociale per le collettività di riferimento (Canfora, 2017). Dunque, le aziende agricole diventano le principali protagoniste nei processi di sviluppo delle aree rurali, promuovendo percorsi di welfare partecipati nei quali le comunità locali, e i vari soggetti che le compongono, agiscono attivamente nella presa in carico delle categorie più vulnerabili.

## I numeri dell'agricoltura sociale: il Rapporto CREA 2020

Il fatto che la normativa nazionale dedicata all'agricoltura sociale sia sopraggiunta solo sette anni fa comporta non poche difficoltà anche rispetto al monitoraggio e alla misurazione quantitativa del fenomeno.<sup>9</sup>

Ad oggi gli unici dati ufficiali sull'agricoltura sociale a nostra disposizione sono quelli contenuti nel rapporto di ricerca realizzato nel 2020 dal CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) (CREA, 2020) che attraverso la ricognizione e la rielaborazione dei dati derivanti dagli albi regionali degli operatori di agricoltura sociale (istituiti in attuazione alle leggi che ciascuna Regione ha approvato) riesce a offrire un quadro completo sulla presenza di questo fenomeno in Italia, sulle diverse tipologie giuridiche di soggetti che operano nel settore, sui servizi che vengono erogati, ed altro ancora. Da questo rapporto è possibile anche ricavare alcuni dati riguardanti il coinvolgimento delle imprese sociali nell'agricoltura sociale.

Per questo motivo riteniamo possa essere utile la lettura dei dati contenuti nel rapporto in esame, riferiti più nello specifico al mondo della cooperazione sociale.

Il rapporto, come prima cosa, mette in evidenza il dato secondo cui in Italia, al mese di ottobre 2020 risultano essere iscritte negli appositi albi regionali 228 realtà imprenditoriali (Figura 1) che svolgono attività di agricoltura sociale, di cui l'80% (pari a 128 unità) sono imprese agricole in senso proprio, il 14,5% (33 unità) Cooperative sociali e il 13% (13) altre tipologie organizzative, +76% rispetto ai dati di settembre 2018 e +23% rispetto al 2019 (anno in cui è stato elaborato l'annuario CREA riferito agli anni 2017 e 2018).

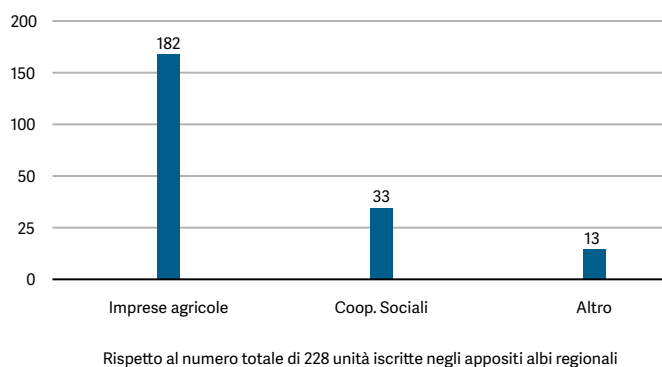


Figura 1 Operatori iscritti negli albi regionali dell'agricoltura sociale per tipologia organizzativa. Valori assoluti. Anno 2020. Fonte: CREA, 2020.

Rispetto ai dati appena presentati va, tuttavia, precisato che solo 115 organizzazioni hanno partecipato all'indagine indagine in esame; un numero nettamente inferiore rispetto a quello relativo alla totalità dei soggetti iscritti negli appositi albi regionali. Di queste, la maggior parte si trova nel Nord Italia (41%), il 38% nel Sud (Isole comprese) e il 21% al Centro. Il 64% è rappresentato dalle Cooperative sociali, il 18% da aziende individuali e il 2% da altre tipologie di cooperative (Figura 2). Tra le cooperative sociali, quelle di tipo B e A+B sono le più numerose, mentre meno rappresentate sono quelle di tipo A.

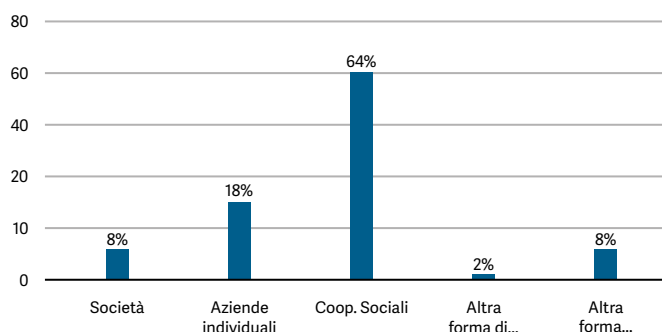


Figura 2 Distribuzione delle organizzazioni per forma giuridica. I valori percentuali sono calcolati rispetto a numero totale di organizzazioni (115) che hanno partecipato all'indagine. Anno 2020. Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA 2020.

Viene precisato, nel rapporto, che tra le società la quota maggiore è rappresentata dalle società di persone (s.s., s.n.c., s.a.s., ecc.) mentre tra le "altre forme giuridiche" le più numerose sono le associazioni di promozione sociale.

<sup>9</sup> L'Istat per la realizzazione del rapporto annuale sull'agricoltura del 2021, sembrerebbe intenziona-

ta ad inserire alcune domande specifiche sull'agricoltura sociale da somministrare alle aziende

agricole che svolgono.

Le realtà censite sono di recente costituzione; tra quante hanno dichiarato l'anno di costituzione, risulta che il 45% è stato costituito negli ultimi dieci anni e solo il 30% ha iniziato la propria attività negli ultimi trent'anni del secolo scorso.

Il 77% del campione esaminato ha dichiarato di aver iniziato ad operare nel settore dell'agricoltura sociale negli ultimi dieci anni, mentre il 45% negli ultimi cinque. Questo dato è coerente con il fatto che fino al 2015 l'agricoltura sociale non fosse giuridicamente riconosciuta. Va considerato che, anche per questo motivo, solo negli ultimi anni sono stati avviati i primi tentativi di analisi e misurazione del fenomeno; lo dimostra il fatto che ancora oggi l'Istat non abbia ancora dedicato attenzione a questo specifico settore di attività. Questi dati evidenziano d'altra parte come l'evoluzione normativa insieme al cambiamento culturale possano favorire l'evoluzione di fenomeni sociali come quelli qui analizzati.

La Legge sull'agricoltura sociale prevede (all'articolo 2) i seguenti quattro tipi di interventi dell'agricoltura sociale:

- 1 inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati;
- 2 prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali;
- 3 prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante;
- 4 progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio indirizzati bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica.

Rispetto ad ognuno di queste categorie di intervento, il rapporto CREA in esame ci dice che l'attività principalmente svolta dal campione esaminato è l'inserimento socio-lavorativo (svolto dal 74% degli enti); troviamo poi le attività terapeutiche (45%) mentre circa metà del campione (51%) ha intrapreso attività di educazione ambientale. Infine, i servizi destinati alla comunità locale interessano un terzo del campione, mentre un 15% degli intervistati dichiara di svolgere altre attività di carattere sociale che non rientrano in quelle definite dalla legge (Figura 3).

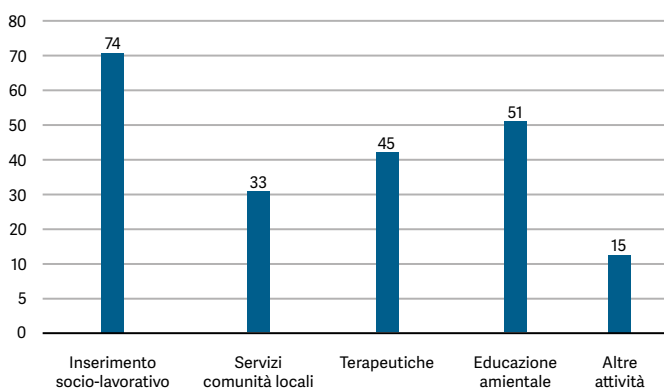


Figura 3  
Tipologia di attività svolte. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: CREA, 2020.

Premesso che le attività vengono svolte direttamente dalle strutture (85%), queste si avvalgono quasi sempre anche della competenza di altri soggetti esterni con cui si crea una rete. Tra i soggetti esterni, quelli principalmente coinvolti

appartengono più al mondo del sociale che a quello agricolo: ben il 56% degli intervistati indica le cooperative sociali come partner nello svolgimento delle attività di AS, seguono i servizi sociali (42%) e le associazioni di promozione sociale (34%); si rivolge ad imprenditori agricoli esterni solo il 17% delle realtà oggetto di indagine (Figura 4).

Inoltre, le realtà dell'agricoltura sociale tendono a fare rete con le istituzioni che operano sul territorio a vario titolo: il 31% degli operatori ha instaurato un rapporto con gli Enti locali e il 24% con le aziende sanitarie. Gli istituti secondari superiori e le Università sono coinvolti in un terzo dei casi: si tratta di esperienze che hanno visto il coinvolgimento dei ragazzi nelle esperienze di alternanza scuola/lavoro, di tirocinio e di stage.

Oltre al fatto che le imprese sociali possono svolgere direttamente attività di agricoltura sociale (se in possesso della qualifica di azienda agricola), esse sono in molte occasioni, alla luce dei dati appena presentati, i principali partners con cui chi opera nell'agricoltura sociale crea reti per rendere più efficaci gli interventi di agricoltura sociale.

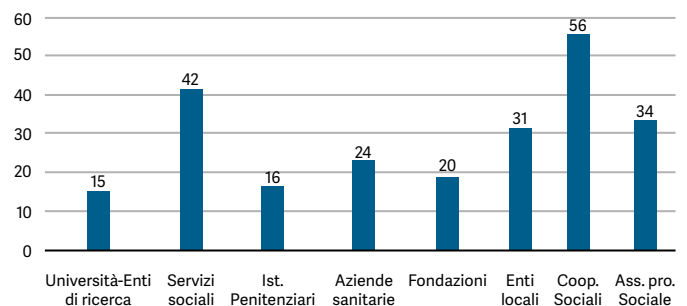
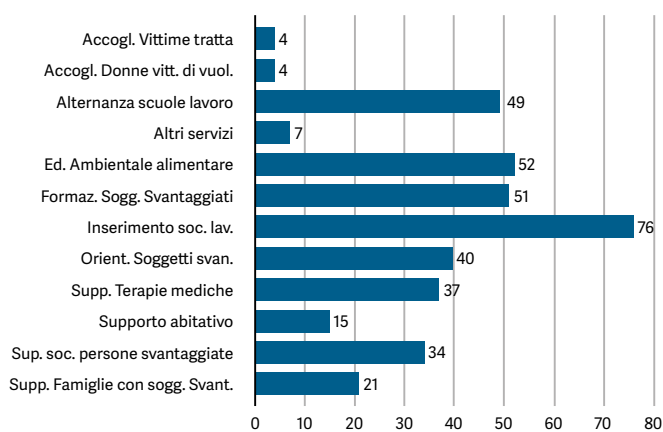


Figura 4  
I principali soggetti esterni coinvolti. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA 2020.

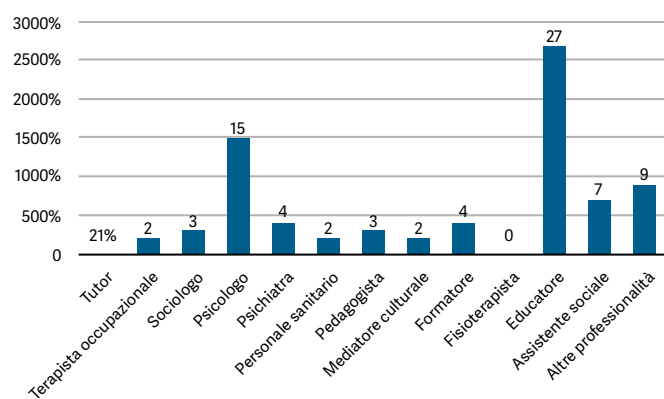
I partner dei soggetti di agricoltura sociale offrono una molteplicità di servizi, alcuni più orientati all'inserimento lavorativo e alla formazione di soggetti svantaggiati, altri più finalizzati al supporto delle persone socialmente escluse e alle famiglie con soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale (Figura 5).

Oltre agli interventi di inserimento socio lavorativo, quasi la metà dei partecipanti all'indagine fornisce servizi di formazione e di alternanza scuola lavoro per i soggetti svantaggiati e servizi di educazione ambientale ed alimentare.

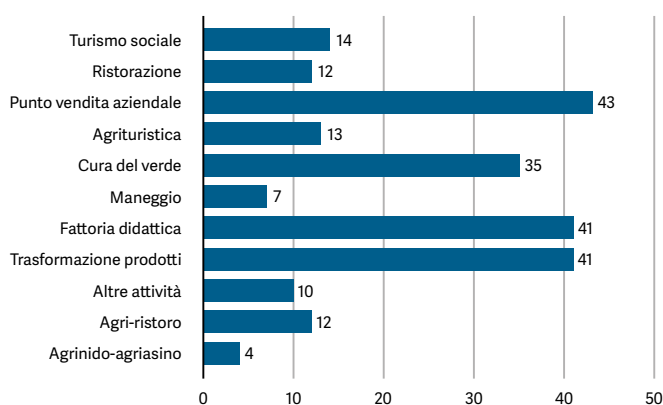
Come si è già avuto modo di dire nelle prime pagine di questo scritto, l'agricoltura svolge sempre più funzioni che vanno al di là della mera produzione di beni. La dimensione multifunzionale dell'agricoltura fa sì che essa diventi uno strumento efficace nei processi di erogazione di servizi di utilità sociale, di tipo socioculturale, di tutela dell'ambiente e di servizi educativi. Questo aspetto emerge in maniera evidente dai dati del Rapporto in esame, in cui la maggior parte delle realtà oggetto di analisi hanno dichiarato di svolgere contemporaneamente due o più attività connesse (Figura 6); in particolare, sono molto diffusi i punti vendita aziendali (43%), la fattoria didattica e i laboratori di trasformazione dei prodotti (41%) e la manutenzione del verde (35%).



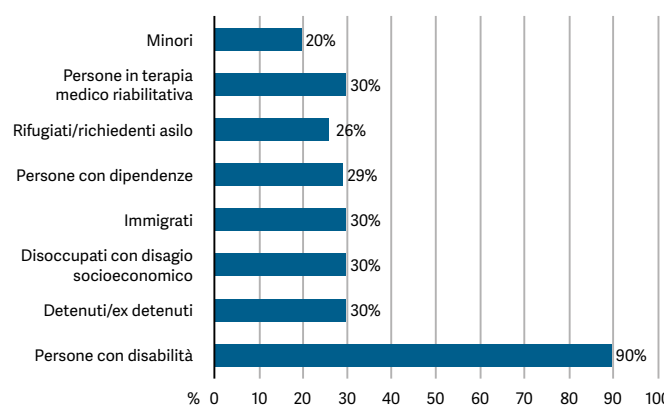
**Figura 5**  
Servizi offerti per tipologia di destinatari. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA 2020.



**Figura 7**  
Addetti con competenze sociali. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: CREA, 2020.



**Figura 6**  
Attività connesse all'agricoltura. Valori percentuali. Anno 2020. Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA 2020.



**Figura 8**  
I principali destinatari delle attività. Anno 2020. Quasi la totalità delle organizzazioni erogano servizi destinati contemporaneamente a più categorie di destinatari. Questo il motivo per il quale la somma dei valori percentuali indicati nella figura va ben oltre il 100%. Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA 2020.

Molteplici sono le competenze richieste in questo settore operativo. Oltre alle specifiche competenze agrarie sono necessarie competenze di carattere sociale. Le organizzazioni intervistate, infatti, coinvolgono diverse figure professionali; in molti casi alcune competenze specifiche sono interne alla struttura stessa (82%), in altri casi ci si rivolge all'esterno (36%) (Figura 7).

Una parte delle realtà indagate (19%), invece, ricorre sia a competenze sociali interne, sia a professionalità esterne. Riguardo alla tipologia delle professionalità presenti, la quota più rilevante è costituita dagli educatori (27%) e significative sono le figure del tutor (21%) e dello psicologo/psichiatra (15%).

Le attività di agricoltura sociale sono indirizzate a diverse tipologie di soggetti e generalmente le realtà operano con più categorie; tuttavia, circa il 90% delle realtà indagate svolge attività rivolte a persone con disabilità (Figura 8). Il 30% delle strutture rivolge le proprie attività a specifiche categorie della popolazione come quella dei detenuti o ex detenuti (33%), dei disoccupati con disagi socioeconomici (30%), degli immigrati (30%), delle persone affette da dipendenze (29%), dei rifugiati e dei richiedenti asilo (26%) e delle persone in terapia medico riabilitativa (30%).

In conclusione, alla luce dei dati appena proposti e della evoluzione culturale e legislativa, è facile dedurre che il settore dell'agricoltura sociale sia in costante espansione nel nostro Paese, così come in Europa (De Angelis, 2013).

La capacità, da parte dell'agricoltura sociale, di mettere insieme attori così eterogenei (si pensi alle aziende agricole, ai consumatori, ai cittadini fruitori di servizi sociali, al mondo dell'imprenditoria sociale e ai referenti delle Istituzioni pubbliche) che interagiscono per il perseguimento di un obiettivo comune implementa la creazione di importanti esperienze di integrazione culturale, sociale ed economica tra attività produttive agroalimentari in senso stretto e processi di inclusione delle fasce deboli della società.

## Conclusioni

Come è facile intuire, l'agricoltura sociale è un fenomeno non ancora analizzato e misurato in modo adeguato. Le potenzialità comunque evidenti, come si è provato a dire in questo articolo. Si tratta di un insieme di esperienze in fase

di sviluppo, su tutto il territorio nazionale, che coinvolge sempre più attori eterogenei tra loro (la società civile, i consumatori, gli enti pubblici, il mondo dell'imprenditoria agricola e quello dell'imprenditoria sociale) al fine di perseguire finalità comuni attraverso l'utilizzo dell'agricoltura. Questa eterogeneità ha fatto sì che l'attenzione per questo settore sia notevolmente cresciuta, alimentando la nascita di un vero e proprio movimento, animato da una fitta rete di soggetti che operano nell'ottica della promozione e diffusione dell'agricoltura sociale. Questo aspetto viene evidenziato anche dai dati proposti, i quali in qualche modo ci confermano che questo settore è fortemente legato alla centralità della funzione produttiva; funzione che è parte dell'agricoltura multifunzionale, una sua espressione, proprio questo capace di combinarsi con gli interventi di carattere sociale e/o socio-sanitario, valorizzandone i risultati.

I dati confermano la natura "pionieristica" dei modelli di cooperazione sociale. Un carisma che perfonde e colora fisiologicamente il settore dell'imprenditoria sociale che della cooperazione sociale è ormai il naturale contenitore. Come si è detto nella parte iniziale, i primi interventi sociosanitari dedicati e fasce deboli, sono stati sperimentati proprio attraverso modelli organizzativi tipici della cooperazione sociale

(di tipo B), anche a patire da molto tempo prima che venisse approvata la stessa normativa dedicata.

Il corpus della riforma del 2017 e nello specifico il D.lgs. 112/2017 valorizzano questa vocazione; grazie ai nuovi assetti normativi si riconosce formalmente la rilevanza dell'agricoltura anche rispetto all'erogazione di servizi alla persona ridefinendo, altresì, il ruolo e l'utilità dell'imprenditoria sociale rispetto alla realizzazione di questi interventi.

In conclusione, va sottolineato che quando ci si riferisce alla scarsità dei dati a disposizione, non si fa soltanto riferimento alla obiettiva difficoltà di descrivere un fenomeno innovativo, ma anche all'opportunità di elaborare indicatori che siano in grado di esprimere efficacemente il delicato e profondissimo cluster di impatti che tali interventi sono in grado di avere sugli individui coinvolti direttamente e sui loro nuclei familiari, nonché sullo sviluppo di una agricoltura socialmente sostenibile. Misurare il ben-essere e il ben-vivere in termini di maggiore soddisfazione per la propria vita di individui e famiglie sarebbe un passaggio essenziale per comprendere quanto profondamente l'agricoltura sociale possa migliorare il benessere delle comunità.

DOI: 10.7425/IS.2022.02.07

## Bibliografia

- Amati F., D'Acunto S., Musella M. (a cura di) (2021), *Economia politica del terzo settore*, Giappichelli, Torino.
- Canfora I. (2017), "L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi", *Diritto agroalimentare*, 1.
- Castellani A. (2011), *Manuale per l'approccio orticolturale nella ri/abilitazione della Disabilità Intellettiva*, Scuola Agraria del Parco di Monza, Monza.
- Ciaperoni A. (a cura di) (2008), *Agricoltura biologica e sociale. Strumento del welfare partecipato*, AIAB - Associazione Italiana per l'Agricoltura Sociale Biologica, Roma.
- Ciaperoni A., Di Iacovo F., Senni S. (2008), *Agricoltura sociale. Riconoscimento e validazione delle pratiche inclusive nel welfare*, AIAB - Associazione Italiana per l'Agricoltura Sociale Biologica, Roma.
- CREA (2019), *L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana*, Rapporto CREA 2019 (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria).
- CREA (2020), *L'agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane*, Rapporto CREA 2020 (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria).
- De Angelis C. (2013), "Le potenzialità dell'agricoltura sociale in Italia e Europa", *Gazzetta Ambiente*, 2.
- Di Iacovo F. (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Franco Angeli, Milano.
- Di Iacovo F., O'Connor D. (2009), *Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in responsive rural areas*, Arsia, Firenze.
- Fondazione Zancan (2014), *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare. La lotta alla povertà*, Rapporto 2014, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Zancan (2018), *Se questo è welfare*, Rapporto 2018, Il Mulino, Bologna.

Giarè F., Ricciardi G., Ascani M. (2020), "La normativa italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola", *Italian Review of Agricultural Economics*, 75(2), pp. 45-64.

Leonardi F. (2019), "Impresa, agricoltura sociale e riforma del terzo settore", *Diritto e Giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2.

Musella M., Amati F., Santoro M. (a cura di) (2015), *Per una teoria economica del volontariato*, Giappichelli, Torino.

O'Connor D., Lai M., Watson S. (2010), *Overview of Social Farming and Rural Development Policy in Selected EU Member States 2010*, European Network for Rural Development, NRN Thematic Initiative on Social Farming, European Communities.

Senni S. (2020), "L'agricoltura sociale, una risorsa per la comunità", *Geogofili*, info notiziario di informazione a cura dell'accademia dei geografi.

### **Riferimenti bibliografici per il digitale**

[www.agricoltura.regione.campania.it](http://www.agricoltura.regione.campania.it);

[www.agricolturacapodarco.it](http://www.agricolturacapodarco.it);

[www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it);

[www.agrregionieuropa.univpm.it](http://www.agrregionieuropa.univpm.it);

[www.agrya.wordpress.com](http://www.agrya.wordpress.com);

[www.aiab.it](http://www.aiab.it);

[www.alpa.it](http://www.alpa.it);

[www.cnca.it](http://www.cnca.it);

[www.consorzioluna.it](http://www.consorzioluna.it);

[www.farmingforhealth.org](http://www.farmingforhealth.org);

[www.forumagricolturasociale.it](http://www.forumagricolturasociale.it)

[www.forumagricolturasociale.it](http://www.forumagricolturasociale.it);

[www.gazzettaambiente.it](http://www.gazzettaambiente.it);

[www.inea.it](http://www.inea.it);

[www.lombricosociale.info](http://www.lombricosociale.info);

[www.tedioli.com](http://www.tedioli.com).

# La cooperazione internazionale allo sviluppo tra efficacia, adattività e controllo

Maura C. Viezzoli  
CISP

## Introduzione

Tra i molti cambiamenti nell'approccio in cooperazione internazionale allo sviluppo portati dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>1</sup>, certamente uno dei più rilevanti e positivi ha riguardato l'attenzione al tema dell'*efficacia dello sviluppo*. Per la prima volta la comunità internazionale si è posta il problema in maniera sistematica dell'effetto generato dagli aiuti allo sviluppo, ha stabilito i principi per rendere l'aiuto più efficace, ha fissato la road-map per raggiungere questo obiettivo<sup>2</sup> e ha condiviso i parametri da utilizzare per valutarla<sup>3</sup>. Questo ha significato porre un'attenzione prioritaria ai risultati degli interventi di cooperazione e la necessità operativa di sviluppare strumenti di gestione dei progetti, dei programmi e delle politiche focalizzate sull'impatto a medio-lungo termine, piuttosto che soltanto sulla verifica, indispensabile ma più "contabile" delle attività realizzate e delle risorse impiegate.

Lo strumento elaborato dalle istituzioni internazionali<sup>4</sup>, inclusa la cooperazione allo sviluppo dell'Italia, è il "*Results based management*"<sup>5</sup> (RBM). Non si tratta dell'unico modello operativo esistente, ma certamente del più utilizzato attualmente. Il dibattito sui metodi più adatti per gestire e valutare i progetti di sviluppo è in continuo divenire e rispetto all'RBM, come vedremo, le opinioni sul suo migliore utilizzo sono diverse.

Anche la cooperazione italiana pone un'attenzione primaria al tema dell'efficacia, come illustrato nel Piano efficacia 2020-2022<sup>6</sup> e, allineandosi alla evoluzione del dibattito internazionale e su spinta decisiva della Peer Review<sup>7</sup> OCSE

DAC del 2019, introduce nuovi approcci operativi, primo tra questi proprio l'approccio basato sui risultati (RBM)<sup>8</sup>. È quindi solo dal 2020 che la cooperazione italiana, in particolare la Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo-AICS<sup>9</sup>, ha introdotto l'uso dell'RBM, pertanto la sua applicazione è ancora agli inizi.

Senza avere la pretesa di offrire soluzioni, il presente articolo cercherà di portare argomenti a favore della tesi che l'applicazione del RBM nella cooperazione italiana vada vista come una novità positiva, ma debba essere accompagnata da una riflessione più consapevole sui mutamenti che da essa derivano e sui rischi che potrebbe comportare, sulla base di quanto si può apprendere da Paesi donatori e istituzioni internazionali che lo stanno utilizzando da più tempo. Il RBM va inoltre affiancato da un esercizio di monitoraggio sul suo funzionamento condiviso con gli stakeholder.

Nella prima parte di questo articolo si forniranno alcuni elementi del dibattito internazionale riguardo al concetto di efficacia, evidenziando come siamo arrivati a livello internazionale a dare enfasi a tale concetto, attraverso quali le tappe e su quali principi. Quindi si analizzeranno le ricadute operative dell'introduzione dell'RBM sul lavoro della cooperazione italiana e sulle ONG. Quindi si riporterà il dibattito internazionale rispetto all'RBM, soffermandosi in particolare sui modi di applicazione; si sosterrà l'importanza dell'*approccio adattivo alla valutazione* come elemento connesso a una corretta applicazione dell'RBM. Si concluderà argomentando la necessità di un percorso di monitoraggio strutturato tra donatori e partner sull'applicazione dell'RBM nella cooperazione italiana.

1 L'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030 è un piano di azione sottoscritto nel settembre 2015 dai governi di 193 paesi membri dell'ONU. Al centro, 17 obiettivi e 193 target per il benessere delle persone e del pianeta.

2 *The Parigi declaration on aid effectiveness* 2005 stabilisce i 5 principi per migliorare l'efficacia dell'aiuto: ownership, alignment, harmonization, results, mutual accountability. Nel 2008 la *Accra Agenda for Action* rafforza e approfondisce alcuni di questi principi in una dimensione ancora più concreta: ownership, inclusive partnership, delivering results, capacity building.

3 La OECD-DAC ha stabilito sei criteri di valutazione e due principi per il loro uso: rilevanza, efficacia, efficienza, sostenibilità, impatto, coerenza (OECD, 2020).

4 Ci si riferisce al comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico – OCSE-DAC – che ri-

unisce 30 membri e che definisce, armonizza e aggiorna le norme e gli standard sulla valutazione della comunità internazionale sulla cooperazione allo sviluppo.

5 *Results-Based Management approach*, affermatosi dalla seconda metà degli anni Novanta soprattutto sulla spinta delle agenzie di sviluppo delle Nazioni Unite, si fonda sulla logica del progettare per obiettivi e non per attività. Nell'*Handbook del Programma UNDP* datato 2009, a pag. 13 si legge: "Planning, monitoring and evaluation processes should be geared towards ensuring that results are achieved not towards ensuring that all activities and outputs get produced as planned".

6 Piano dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale) per l'efficacia degli interventi 2020-2022 (ex articolo 2, comma 3 dello Statuto AICS).

7 La Peer Review è una valutazione "tra pari" messa in piedi dal DAC che esamina ogni cinque anni le politiche e i programmi messi in atto dalle cooperazioni allo sviluppo dei governi membri, al fine di predisporre raccomandazioni per migliorare la qualità e l'efficacia delle politiche.

8 Cfr. "Procedure Generali per la concessione di contributi e la gestione e rendicontazione di Iniziative promosse da Soggetti pubblici e privati no-profit di Cooperazione di cui al Capo VI della legge n.125/2014 e fondate su approccio RBM", 2020.

9 L'AICS nasce nel 2014, con la nuova Legge 125 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" che ha ridisegnato il sistema italiano per la cooperazione allo sviluppo, introducendo appunto l'AICS, l'istituzione operativa del sistema italiano di cooperazione, sotto la supervisione del MAECI (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale).

## — La cooperazione internazionale: evoluzione del dibattito sull'efficacia

Il dibattito internazionale che ha portato, nel 2015, alla messa a punto della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile – e che rappresenta oggi per tutti i Paesi del mondo, inclusa l'Italia, il quadro di riferimento delle politiche di sviluppo – vede al centro il tema dell'*efficacia dello sviluppo*. Vale a dire, quali cambiamenti reali avvengono nei Paesi, nelle società, nelle comunità locali interessate le politiche, i programmi ed i progetti che il sistema della cooperazione internazionale allo sviluppo sostiene.

Perché il tema della efficacia è diventato così importante? Da dove nasce questa esigenza? Quali cambiamenti in termini di strumenti utilizzati ha comportato? E cosa vuole dire "efficacia" e rispetto a quale "sviluppo"?

Le radici di tale esigenza prioritaria – l'efficacia dello sviluppo – affondano nella storia della cooperazione internazionale allo sviluppo. Ricordiamo che essa nasce al fine di promuovere pace e collaborazione fra i popoli, all'indomani della Seconda guerra mondiale e con il riassetto dei rapporti internazionali che portarono alla nascita, nel 1945, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Tale finalità si è concretizzata nei decenni con la costruzione di un complesso sistema di aiuti, fortemente influenzati nella concezione e nella attuazione dalle teorie economiche in voga nei vari momenti storici. Diverse idee sullo sviluppo portano, infatti, a diverse idee sul come promuoverlo.

Senza approfondire il tema delle teorie economiche sullo sviluppo che si sono susseguite dal dopo guerra ad oggi (rispetto a questo tema si rimanda a Vaggi, 2018), è qui importante offrire alcuni cenni circa il modo in cui esse hanno determinato il concetto stesso di sviluppo e quindi di efficacia dello sviluppo. Dalla prima concezione degli anni '40-'50 che intendeva per sviluppo la crescita del reddito pro capite, e quindi la cooperazione allo sviluppo come una leva per la crescita economica, la nozione di sviluppo si è allargata a comprendere altre dimensioni come la salute, l'educazione, l'ambiente (Conferenza di Rio+20 del 2012), il buon governo, i diritti umani. Negli anni '80, con il contributo fondamentale di Amartya Sen, lo sviluppo è riconosciuto essere un fenomeno multidimensionale che oltrepassa i confini dell'economia. Parallelamente anche il concetto di povertà si è evoluto e divenuto più articolato. Non è più definito solo come mancanza di reddito, ma anche come deprivazione ed esclusione, mancanza di possibilità di esprimere le proprie capacità e di decidere sul proprio futuro.

Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, contenuti nella Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, sono originati da questo dibattito sulla multidimensionalità dello sviluppo e sulla ricerca dei mezzi appropriati per raggiungerlo. Molti forum internazionali che si sono susseguiti fino al 2015 (e che proseguono tuttora in vista del processo post Agenda 2030) sono centrati sul tema dell'efficacia dello sviluppo e della necessità di coordinare le politiche di sviluppo dei vari soggetti in quella direzione.

Nel corso degli anni 2000, la discussione sul tema dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo ha assunto una direzione definita e al Second High Level Forum on Aid Effectiveness (2005)<sup>10</sup> a Parigi vengono elaborati i cinque principi guida contenuti nella *Dichiarazione sull'Efficacia dell'aiuto allo sviluppo*: la *ownership* da parte dei governi locali e dei vari stakeholder locali; l'allineamento (*alignment*) dei programmi di sviluppo alla strategia di sviluppo del Paese; la armonizzazione (*harmonization*) delle varie iniziative; la responsabilità reciproca (*accountability*) e soprattutto la creazione di un approccio di gestione basato sui risultati (*Results Based Management*). Ad Accra<sup>11</sup>, nel 2008, i principi di Parigi vengono ribaditi dando però una maggiore enfasi alla *ownership* e al ruolo di tutti i partner coinvolti. Si passa dunque da un'enfasi sulla quantità dell'aiuto allo sviluppo e al suo management, ad una attenzione verso i risultati che l'aiuto allo sviluppo produce.

Questo passaggio è ben spiegato da Francesco Rampa nel 2011: *"Recently, traditional ODA has been questioned as primary tool for lifting the developing world out of poverty. Many stakeholders and practitioners rather emphasise the importance of locally-owned development strategies and efforts, with development partners adopting a holistic approach to their engagement, focusing on outputs rather than inputs and taking into account not only ODA but all international financial flows, other relevant policies and the role of private sector and civil society. This challenges the prevailing Paris and Accra agendas, with development effectiveness (DE) (output and results of development assistance), are gaining increasing attention internationally, at the expenses in a way to aid effectiveness (AE) (mainly input and management of aid)"* (Bilal, Rampa, 2011).

Una conseguenza naturale è la nuova attenzione al tema della valutazione come strumento – o insieme di strumenti – per misurare la efficacia dei programmi e dei progetti. Ne deriva un processo di aggiornamento da parte di OCSE DAC (il Development Assistance Committee dell'OCSE) degli strumenti e quadri metodologici elaborati dalla comunità dei donatori, la maggior parte dei quali è riunita nell'OCSE, finalizzati a migliorare le performance complessive delle cooperazioni bilaterali e multilaterali per quanto riguarda il disegno e l'attuazione delle politiche, dei programmi e dei singoli progetti. Tale processo culmina nella produzione dei *sei+due criteri di valutazione di OCSE DAC*.

Nel 1991 OCSE DAC aveva prodotto un set di cinque criteri (rilevanza, efficacia, efficienza, sostenibilità, impatto), al fine di costruire un quadro comune di valutazione dell'efficacia dello sviluppo. Dopo la firma della Agenda 2030, nel 2019, OCSE DAC Network on Development Evaluation (EvalNet), ha presentato il documento finale di un percorso, aperto e partecipato, in cui si presentano sei criteri (*relevance, coherence, effectiveness, efficiency, impact and sustainability*) più due principi trasversali per il loro utilizzo. I sei criteri (che soltanto in parte nel loro significato ripropongono i vecchi cinque) offrono una base di partenza per poter determinare la validità e l'efficacia di un intervento, che sia esso la applicazione di una politica, di una strategia, un programma, un progetto o una attività. Essi

<sup>10</sup> Paris declaration on Aid Effectiveness, 2005.

<sup>11</sup> Accra, Agenda for Action, 2008.

costituiscono uno schema condiviso da seguire per l'impostazione del lavoro valutativo e per la elaborazione delle domande di valutazione di tutti gli interventi.

Tuttavia, i due principi aggiuntivi sono fondamentali perché inseriscono l'elemento della "adattabilità rispetto ai contesti e agli stakeholder coinvolti". Il primo principio dice: "...They should be contextualized – understood in the context of the individual evaluation, the intervention being evaluate, and the stakeholders involved". Il secondo dice: "The criteria should not be applied mechanistically. Instead, they should be covered according to the needs of the relevant stakeholders and the context of the evaluation"<sup>12</sup>.

Il set di sei+due criteri si pone all'interno del nuovo approccio di gestione dei progetti, sempre proposto da OCSE DAC, rivisto anch'esso per renderlo coerente con il focus sullo sviluppo sostenibile.

Infatti, sempre nel luglio 2019 OCSE DAC propone i *Guiding Principles on Managing for Sustainable Development Results* (MfSDR)<sup>13</sup> che riformano il *Managing for Sustainable Results* del 2006, per essere più rispondenti al nuovo contesto della cooperazione allo sviluppo, rinnovandone la pratica e aiutando le varie istituzioni a gestire i programmi di sviluppo e umanitari in modo da raggiungere i risultati sperati, in una maniera meno rigida ma più adattata al contesto locale. Il MfSDR non propone nulla di radicalmente nuovo rispetto all'approccio RBM sviluppato nel 2004 ai tempi della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto, ma ribadisce con forza alcuni elementi come la necessità di adattare i progetti al contesto, e lega l'uso delle informazioni, raccolte in sede di monitoraggio, ai risultati.

Ai processi di sviluppo viene riconosciuta una maggiore complessità; agli interventi di sviluppo viene chiesta una migliore aderenza al contesto locale, agli stakeholder coinvolti, ai tempi e alle modalità di intervento nella realtà; una consapevolezza della fragilità dei contesti e del fatto che spesso gli interventi agiscono in un regime di incertezza. Per questo, capire come coniugare l'esigenza di raggiungere i risultati promessi con l'apprendimento nel corso del progetto diviene più urgente.

## —— La gestione adattiva dei progetti

Più recentemente la comunità internazionale sta ragionando su come affrontare questa complessità, come adottare un metodo di gestione che rafforzi la fase di implementazione del progetto, rendendola più permeabile ai cambiamenti del contesto, attraverso un approccio di gestione più adattivo, che includa come strumento necessario lo sviluppo di un sistema di *Monitoraggio e di Valutazione per l'apprendimento* (MEL)<sup>14</sup>, che possa offrire risposte rapide alle domande

di valutazione, e che possa essere aggiornato rapidamente. Questo esercizio va fatto senza cadere nella trappola di "inventarsi le cose via via che cambiano le situazioni", ma mantenendo oggettività di informazione e rigore metodologico.

*Adaptive management* in international development and humanitarian work is an approach to addressing the sorts of complex problems that feature heavily in the Sustainable Development Goals. It is characterised by a flexible, exploratory approach in the face of uncertainty and complexity, involving testing, monitoring and getting feedback and – crucially – making course-corrections if necessary. It is often contrasted with approaches that emphasise adherence to detailed plans to solve development problems in a more linear, mechanistic way. In reality, there is a spectrum of management approaches between linear and adaptive. (Bond, 2016).

È questa una delle linee di riflessione più utili che si è sviluppata negli ultimi anni nel mondo della cooperazione internazionale. Capire come rendere compatibile, da una parte, la necessità di monitorare e programmare chiaramente un intervento, consentendo la condivisione e il controllo dei risultati raggiunti e, dall'altra, la necessità di adattarsi ai cambiamenti del contesto, e delle condizioni di contorno, che possono influenzare le priorità e il raggiungimento dei risultati stessi.

Infatti, sta aumentando la consapevolezza che gli interventi di sviluppo, per essere efficaci e portare dei cambiamenti, devono accadere vicino ai beneficiari, vicino alle comunità, in una dimensione di prossimità. Ma la prossimità richiede flessibilità.

Questa dinamica tra la organizzazione rigorosa dei progetti e la necessaria adattabilità al contesto, sebbene in sé stessa non sia una idea nuova, da alcuni anni sta ricevendo attenzione da parte di molte istituzioni internazionali che stanno cercando di conformarsi operativamente, adattando politiche e programmi. In particolare, nel 2018 diverse istituzioni si sono coordinate per dare vita all'iniziativa GLAM (Global Learning on Adaptive Management Initiative) con l'obiettivo di rafforzare l'uso della gestione adattiva nel settore dello sviluppo, attraverso il focus sulla MEL (Monitoring, Evaluation and Learning) (Ramalingam et al., 2019).

## —— La cooperazione italiana: tra esigenze di trasparenza e nuovi strumenti operativi

La cooperazione italiana è pienamente all'interno di questo processo di trasformazione verso una maggiore attenzione ai risultati dei progetti e delle politiche, alla efficacia delle

<sup>12</sup> <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

<sup>13</sup> *Managing for Sustainable Development Results*, OECD DAC Guiding Principles, July 2019: 1) supporto agli obiettivi di sviluppo sostenibile e al cambiamento atteso; 2) adattamento al contesto;

3) rafforzamento della ownership del paese, la mutua accountability e la trasparenza; 4) massimizzazione l'uso delle informazioni rispetto ai risultati per l'apprendimento e la presa di decisioni; 5) promuovere la cultura dei risultati e dell'apprendimento; 6) sviluppare un sistema di verifica dei

risultati che sia gestibile e affidabile.

<sup>14</sup> Qui uso l'acronimo MEL – monitoring, and evaluation for learning, perché per enfatizzare l'aspetto dell'apprendimento. Ma certamente è possibile usare e molti lo fanno, incluso il CISP, l'acronimo MEAL che sottolinea l'accountability.



proprie strategie, politiche e interventi di cooperazione allo sviluppo. La menzione al tema dei risultati si può trovare già nella legge 125/2014 all'art. 2 dove si indica che nel realizzare le iniziative di cooperazione allo sviluppo "l'Italia assicura il rispetto della gestione basata sui risultati". E nel Piano Efficacia degli interventi 2020-2022: "La cooperazione italiana intende progressivamente adottare misure che introducano la gestione per risultati e che mettano in pratica gli impegni relativi al *focus on results* dell'Agenda sull'efficacia"<sup>15</sup>.

La Peer Review OCSE DAC del 2019 riconosceva che l'Italia era solo all'inizio di un processo di costruzione di un sistema basato sui risultati e ne raccomandava l'accelerazione, invitando inoltre l'Italia ad ispirarsi, nella sua pratica, al *Management for Sustainable Development Results*. L'undicesima raccomandazione, inoltre, sollecitava il nostro Paese a dare priorità alla creazione di un sistema che collegasse progetti e programmi all'impatto desiderato, ai risultati a lungo termine e agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Recentemente l'AICS (Agenzia Italiana Cooperazione Sviluppo) ha cominciato ad avvicinarsi al Results Based Management chiedendo alle OSC di applicarlo per la presentazione dei progetti nell'ultimo Bando 2021. Si tratta di un risultato senza dubbio positivo, che allinea l'Italia alla dimensione europea; tuttavia, non c'è stato un adeguato dibattito con gli stakeholder sulle modalità di applicazione e non ci sono al momento occasioni programmate di monitoraggio della sua applicazione, che consenta di verificarne la funzionalità e la utilità rispetto all'obiettivo, da tutti condiviso, di aumentare l'efficacia dei progetti di cooperazione.

Il percorso di applicazione dell'approccio RBM in Italia è dunque ancora agli inizi. Ed è in questa fase che ci sembra particolarmente importante un dibattito aperto sulle condizioni per la sua applicazione.

Un elemento che a nostro avviso è cruciale è riflettere su come coniugare il rigore con la possibilità di adattare il progetto ai cambiamenti del contesto. Sarebbe a questo proposito utile fare tesoro delle esperienze fatte a livello internazionale.

### Esperienze internazionali

Se è vero, come sostengono alcuni studi di OCSE DAC (OECD, 2019), che il principio della adattabilità del progetto al contesto, sulla base degli elementi di apprendimento dalle analisi e dalle valutazioni in corso d'opera, è parte integrante dell'approccio Result based, anche nel contesto italiano, andrebbe maggiormente approfondito e discusso il trade-off tra rigidità e adattabilità del progetto al contesto, tra approccio rendicontativo e approccio mirato all'apprendimento.

La Survey di OCSE DAC del 2021 (OECD, 2021) fornisce interessanti elementi di riflessione al riguardo e ci pone di fronte ai rischi di un uso meccanico dello strumento. La Survey individua alcuni elementi di criticità da parte dei Paesi donatori nella applicazione dell'RBM (che viene preso in consi-

derazione assieme a metodologie come il quadro logico o la teoria del cambiamento) per definire la catena dei risultati a livello di progetto. La principale è che questi strumenti vengono utilizzati all'interno di processi burocratici che li ingabbiavano, quindi non vengono sfruttati nelle loro potenzialità e sono utilizzati in maniera lineare e fissa, in modo da non poter accompagnare i cambiamenti che intervengono nel corso del progetto. La Survey aggiunge che sarebbe necessario valorizzare strumenti che, da una parte, sostengano un monitoraggio e una valutazione del progetto basato sull'evidenza e, d'altra parte, diano informazioni utili ad apprendere e modificare il progetto in corso d'opera, secondo principi di apprendimento e trasparenza. Nello specifico, viene osservato un dato interessante: l'analisi del contesto – con l'analisi di *assumption* e dei rischi e la *stakeholder analysis* – viene fatta soltanto in fase di disegno del progetto. Segnale che c'è una certa difficoltà a inserire elementi dinamici nel corso della attuazione del progetto, privilegiando ancora gli adempimenti burocratici che rispondono a una giusta logica di trasparenza sull'uso delle risorse, ma non danno spazio a una logica di apprendimento e ricentatura del progetto stesso.

La Survey ci dice, inoltre, che il Result Based Management, per prevedere un approccio adattivo, ha bisogno di un ambiente favorevole, dove gli stakeholder possano confrontarsi apertamente in un clima collaborativo; e che gestione adattiva dei progetti non vuole dire genericamente elasticità, ma mettere in piedi degli strumenti rigorosi ma specifici che consentano di farlo.

#### *Un esempio concreto di applicazione del RBM in maniera adattiva*

Secondo alcuni donatori, il LF al momento dello sviluppo del progetto deve definire non solo gli indicatori che valutino la riuscita del progetto, ma anche i valori di base di tali indicatori al momento della presentazione del progetto. Questo è piuttosto limitante in quanto spesso i valori di base a disposizione non sono specifici per un dato contesto o comunità. Come conseguenza o si scelgono indicatori generici (il meno possibile specifici al contesto) o in fase di gestione di progetto si rischia di partire da dati non accurati. I target, elaborati sulla base degli indicatori inizialmente definiti o non rispecchiano la realtà o sono troppo generici. Altri donatori hanno un approccio più flessibile, dando alla organizzazione che realizza il progetto non solo la possibilità di misurare i valori iniziali di un indicatore a inizio progetto (baseline), ma anche di aggiustare gli indicatori in corso di implementazione del progetto, sulla base dei dati disponibili o maggiormente adatti, nel contesto specifico, a misurare la efficacia della azione.

Ad esempio, un indicatore che inizialmente era: "*% dei gruppi target che sono poveri secondo la Country survey condotta dal governo*", in accordo col donatore è stato modificato in: "*% dei gruppi target (disaggregato per genere) che dichiarano di avere migliorato il consumo di cibo*".

Quest'ultimo indicatore può essere misurato specificamente nei gruppi target, (mentre il primo è generico per l'intero Paese), e misura l'impatto concreto delle attività di sicurezza alimentare.

<sup>15</sup> Piano dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e della Direzione Generale

per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022 approvato dal

Comitato Congiunto nov. 2019.

In sintesi, potremmo dire che nella cooperazione italiana ci troviamo di fronte a un momento di passaggio nel quale si sovrappongono due culture diverse: la prima che si rifà a un modello più tradizionale legato all'applicazione del Quadro logico, un approccio di rendicontazione delle attività realizzate rispetto al budget speso; la seconda, che interviene con la introduzione del RBM, legata al concetto di risultato della azione del progetto, portatrice di una cultura della valutazione di apprendimento e adattività del progetto stesso, che però non ha ancora portato con sé un superamento della prima e una traduzione in strumenti nuovi all'interno del sistema organizzativo della gestione del progetto.

## —— Ripensare il monitoraggio e la valutazione anche come processo interagente di apprendimento nel ciclo di vita dei progetti

Da dove nasce la esigenza di enfatizzare l'aspetto adattivo dei progetti? Ormai c'è un'ampia letteratura prodotta dalle principali istituzioni internazionali che approfondisce il tema, ma, a parte questo, vi è una consapevolezza diffusa negli operatori di sviluppo circa il fatto che i processi di sviluppo sono complessi e che il cambiamento o i cambiamenti si vogliono accompagnare – non indurre – nei contesti dove si lavora, richiedono un'attenta lettura delle dinamiche locali, la tessitura di alleanze e reti, l'individuazione assieme ai partner e agli stakeholder dell'orizzonte di cambiamento (teoria del cambiamento) all'interno del quale identificare i cambiamenti possibili nell'arco di un progetto (outcome). A questo scopo la formulazione di un progetto, "un insieme di risultati da raggiungere e azioni da realizzare in un tempo dato con risorse definite", costituisce una organizzazione logica delle varie fasi, ma non può aspettarsi di produrre meccanicamente il cambiamento. Si tratta di una astrazione: i progetti, infatti, si sviluppano in periodo di tempo che per produrre un cambiamento deve essere medio-lungo, vengono attuati in contesti socioeconomici che per loro natura sono dinamici e quindi non possono seguire una catena causale lineare. Senza considerare la situazione di fragilità e instabilità cronica di molti dei Paesi in cui lavoriamo, che ormai è purtroppo la condizione normale in cui i progetti vengono realizzati. Inoltre, per essere efficaci i progetti devono realizzarsi vicino ai beneficiari, nel loro ambiente, in una dimensione di prossimità e questo porta con sé inevitabilmente complessità e incertezza.

La diffusione del concetto di progetto adattivo, (con tutte le cautele del caso: adattivo non vuole dire "elastico" e non è quindi meno rigoroso), ci sembra aiuti nella discussione su processi di sviluppo che siano più aderenti alla realtà.

### Quale monitoraggio e valutazione vogliamo?

Al fine di valorizzare appieno l'aspetto adattivo del RBM, sembra essenziale rafforzare i sistemi di Monitoraggio e valutazione con finalità di apprendimento (MEL), che superano o integrano la definizione classica della valutazione come

ex ante, in itinere, finale ed ex post, per considerarla invece, o anche, come un momento della implementazione del progetto stesso.

Dal nostro punto di vista la MEL serve a sottolineare l'interazione dinamica che ci deve essere tra processi di progettazione, realizzazione e valutazione. Dare rilevanza alla MEL significa qualificare lo "sguardo critico" delle parti coinvolte e animare processi per l'apprendimento e per valorizzare le esperienze sul campo e trasformarlo in patrimonio cognitivo. Questa modalità di lavoro può consentire di tenere meglio sotto osservazione il contesto in cui si opera e i cambiamenti (sia interni che esterni) che intervengono e consente, quando necessario, di avviare un processo di "forecasting" tra le parti (coinvolgendo committenti, beneficiari e finanziatori) per rivedere e rimodulare gli obiettivi e le azioni da intraprendere. Tutto alla luce della trasparenza, tracciabilità dei passaggi e nella tempestività di intervento. Complementare e distinta poi resta la valutazione esterna quale azione terza.

Diverse OSC prevedono azioni di monitoraggio e valutazione regolari e articolate, le rendono pubbliche in vari modi e cercano il confronto su di esse. Le collaborazioni con Università, centri di ricerca o consulenti qualificati, che producono ricerche e valutazioni di ottima qualità non sono una novità.

Tuttavia, tali esercizi faticano ad avere un effetto concreto sull'andamento dei progetti. Possono rimanere isolati, spesso sono fine a sé stessi e faticano a coinvolgere gli stakeholder in un confronto reale sui risultati raggiunti. Spesso la valutazione di un progetto rappresenta più un "adempiimento" che un momento di analisi e comprensione di ciò che è stato fatto. E, va detto apertamente, non è raro il caso di documenti di valutazione tecnicamente perfetti, che contengono dati importanti, ma che non sono adeguatamente utilizzati dai donatori.

### Le OSC e i metodi informali

Il punto di partenza del nostro ragionamento è che rafforzare la MEL nei progetti vuole dire utilizzare una vasta gamma di metodologie formali e informali.

Le scienze sociali hanno prodotto innumerevoli strumenti e metodi di raccolta dati e informazioni, utilizzati per monitorare e valutare i progetti e l'utilizzo di più metodi è la strada preferibile (Stame, 2016). Il problema è domandarsi quali siano i metodi più adatti al nostro obiettivo (Roche, Kelly, 2012)<sup>16</sup>.

Le OSC hanno storicamente utilizzato, oltre alle metodologie formali, anche quelle informali, facendo sostanzialmente una gestione adattiva dei progetti, attivando strumenti di coinvolgimento degli stakeholder, basandosi su una forte vicinanza con i processi in atto, una forte interazione con i partner locali e la consultazione basata sulla presenza sul terreno. Si tratta, in particolare, di tutti quegli strumenti partecipativi che possono includere le riunioni

<sup>16</sup> Iniziative diverse di riflessione sono poi sorte, come la right-fit evidence di IPA (<https://www.poverty-action.org/right-fit-evidence>).

periodiche con gli stakeholder, le consultazioni con i beneficiari, i focus group, le interviste, i comitati, ecc. Queste pratiche sono spesso avvenute sottotraccia, anche perché da una parte consentono di raccogliere l'indispensabile punto di vista di beneficiari, partner e stakeholder, ma dall'altra la loro carica soggettiva le rende poco utilizzabili perché non basate su "evidenze".

Approcci informali e metodi qualitativi sono in uso comunemente e storicamente nei progetti delle OSC e si basano proprio sulla prossimità con i processi in atto. E penso che anche qui stia il valore aggiunto della presenza delle OSC e il loro sapere sullo sviluppo. Penso ai progetti che puntano a cambiamenti di atteggiamento o comportamenti, che affrontano il tema delle norme sociali rispetto ai minori o alle donne. Per loro natura hanno bisogno del coinvolgimento attivo degli stakeholder e quindi di strumenti finalizzati alla consultazione informale con i partner, con gli stakeholder primari e secondari, a ricevere un feedback dai decisori. Tutto questo, fornendo feedback fondamentali sull'andamento delle attività e sui risultati raggiunti, è fondamentale per verificare la efficacia del progetto.

D'altra parte, si è consapevoli che il rischio che va evitato è quello dell'"inventare le vie che si procede" e che per questo è necessario un rafforzamento delle capacità delle OSC di essere trasparenti nei vari processi, esplicitando la fonte delle informazioni e i vari punti di vista espressi.

Rafforzare i processi di Monitoraggio e Valutazione con finalità di apprendimento (MEL) deve essere inteso come un processo che assume strutturalmente le metodologie informali utilizzate, che danno peso e valore al contesto sociale all'interno del quale si realizza il progetto, sviluppando accanto un insieme di pratiche che consentano una revisione collettiva e trasparente delle risultanze. Si tratta quindi di processi più formalizzati, che consentano la raccolta di informazioni basate sull'evidenza, magari al fine di validare le informazioni raccolte informalmente. Si tratta di un processo aperto nel quale c'è molto spazio di sperimentazione e apprendimento e rispetto al quale è utile evidenziare alcuni orientamenti.

Va posta attenzione a non vanificare, con la applicazione di metodologie di gestione dei progetti troppo rigide, tutto questo patrimonio, ma vanno individuati strumenti per "validare" le risultanze di questi esercizi. (Ramalingam et al., 2019). Secondo alcuni autori, la MEL ha proprio l'obiettivo di fare da ponte tra l'utilizzo di metodi informali e quelli formali. Consente anche di rispondere a un problema essenziale della gestione adattiva e cioè la necessità che ci sia una certa coerenza temporale tra la raccolta di informazioni sull'andamento del progetto e la possibilità concreta di modificarlo nel momento opportuno.

Andare verso un sistema che rafforzi i processi *evidence based* deve tenere conto del fattore tempo: per raccogliere dati utilizzabili in tempo reale, servono strumenti specifici. A volte, infatti, le evidenze sul cambiamento di direzione del progetto sono state ricostruite a posteriori, anche perché la realtà sul campo cambia più rapidamente della nostra capacità di raccogliere informazioni e dati, e di elaborarli per poi trasformarli in input per il progetto.

### Rafforzare le capacità in funzione della ownership della valutazione

La MEL non è un processo esterno, ma deve coinvolgere i partner locali e gli stakeholder.

La Risoluzione della Assemblea Generale dell'ONU del 2014, sostenuta anche dall'Italia, indirizza verso il potenziamento delle capacità dei Paesi in via di sviluppo di condurre valutazioni.

A questo proposito e in questa direzione andrebbe valorizzato l'obiettivo 4 degli SDGs che riguarda il tema dell'educazione e del consolidamento delle istituzioni educative, anche promuovendo programmi di formazione universitaria multi-stakeholder, con la collaborazione delle società civili internazionali e nazionali, che lavorano concretamente nella realizzazione dei programmi, come formalizzato dall'obiettivo 17.

Crediamo sia importante rafforzare la capacità delle Università locali di fare formazione sulla valutazione, sulle diverse metodologie di analisi e approcci della valutazione, offrendo la possibilità di accedere alle diverse metodologie valutative, la cui appropriatezza dipende dal contesto e dall'oggetto di valutazione. C'è la necessità di rafforzare le competenze nelle teorie di riferimento, la raccolta dati, e nell'uso delle metodologie tipiche della ricerca sociale.

Vediamo almeno due azioni per rafforzare le competenze dei partner locali:

- una di sistema, attraverso il mainstream della cultura della valutazione e delle scienze sociali nei corsi di formazione universitari e post-universitari e nell'aggiornamento professionale per funzionari della PA e delle OSC;
- la seconda nello sviluppo di partenariati multistakeholder sul tema della ricerca valutativa e della ricerca sociale, che vedano coinvolte università italiane, università locali, OSC.

La complessità degli strumenti messi in campo, se non viene gestita in maniera appropriata, rischia di allargare la distanza tra esecutore del progetto, responsabile della MEL e i suoi partner sul campo.

Il rafforzamento delle capacità dei soggetti di cooperazione, di quelli locali anche attraverso alleanze con l'accademia, può aiutare un processo di reale ownership dello sviluppo, che passa attraverso la partecipazione dei partner locali ai processi di monitoraggio e valutazione.

#### Un progetto UNIPV-AICS CISP in Kenya

Un'esperienza di coinvolgimento di partner locali è il programma di ricerca triennale previsto nell'ambito del progetto UNIPV AICS in Kenya, con coordinatore operativo il CISP. A partire da un programma di formazione iniziato in Kenya nel 2013 e basato su un partenariato multistakeholder molto sperimentato, è nata l'ipotesi di sviluppare un nuovo partenariato sulla ricerca e valutazione tra i poli universitari pavesi e kenyoti, con la collaborazione della società civile e nel quadro di un partenariato

con la cooperazione italiana governativa. Il progetto, che segue l'approccio dello sviluppo umano, prevede tre ricerche su temi e aree geografiche diverse, partner operativi locali, un comitato scientifico della ricerca che vede la presenza di UNIPV, AICS Kenya, due università kenyote (la Kenyatta University, pubblica e il Tangaza College, privata), due OSC internazionali (il CISP e World Friends), diversi partner locali. Le ricerche offriranno la possibilità a borsisti italiani e kenyoti di acquisire competenze di ricerca e di realizzare le loro tesi.

Importante sarebbe anche verificare l'impatto dei progetti delle OSC e legare la loro realizzazione con la pianificazione pluriennale della cooperazione italiana, su base geografica, superando la logica dei bandi come sono concepiti oggi e entrando nella logica della co-programmazione e co-progettazione, come anche suggerisce la Peer Review del 2019. La coprogrammazione e coprogettazione possono consentire una maggiore adattività del progetto al cambiamento del contesto, come testimoniano alcune esperienze internazionali che la utilizzano in questa prospettiva.

### L'avvio di un percorso condiviso tra donatori e partner dello sviluppo per discutere sulla applicazione del RBM

"Valutare per comprendere, apprendere e modificare" dovrebbe divenire un impegno per tutti, per le organizzazioni che realizzano i progetti, per i donatori che gestiscono risorse che devono essere spese a beneficio dei risultati, ai partner locali che partecipano dei suoi risultati.

Il partenariato può rappresentare un approccio efficace per poter promuovere e ricostruire una buona "cultura della valutazione" che possa aiutare a comprendere ed apprendere, a riposizionare in modo proattivo le azioni progettuali nei contesti in cambiamento e aiutare a formare quel tessuto di fiducia, confronto e condivisione che ci deve essere tra tutte le parti, tra gli operatori, i beneficiari e i finanziatori. Un rapporto di partenariato, come ci dice l'Obiettivo 17 degli SDGs, basato sulla fiducia, che condivida gli obiettivi di sviluppo, e si confronti sugli indicatori e le metodologie adatti a quel contesto e a quel progetto.

Questo potrà contribuire a portare anche al superamento della logica del finanziamento del singolo progetto e ad andare verso la condivisione di un percorso pluriennale in cui sia possibile sostenere le strategie condivise con la organizzazione partner; così come si possono porre a riferimento tra gli obiettivi anche quelli di valorizzare modelli collaborativi di rapporto tra Pubblica Amministrazione e OSC di cooperazione internazionale, anche in riferimento a quanto espressamente previsto dalla norma europea sul partenariato e il dialogo sociale e d.lgs. 117/2017 in merito a coprogrammazione e coprogettazione.

### Examples of creating an enabling environment

- A number of organisations are now emphasising co-creation of programme approaches including results frameworks. USAID has developed an innovative co-design procurement process for experimental programmes, that brings in potential suppliers to help develop the tender itself and to support co-design throughout the programme cycle. Australia's DFAT is similarly embracing co-creation and co-design, shifting away from panel interviews of shortlisted suppliers towards co-design workshops.
- In the UK, FCDO guidance on managing implementor relationships also highlights the importance of co-creating and agreeing clear expectations. It emphasises upfront agreement on how decisions to adapt will be taken: what are the key sources of data and what counts as good enough evidence; how will they be documented; how often will implementation be reviewed; what action will be taken based on these assessments; and whose responsibility is this.

In conclusione, Iniziare un dialogo strutturato con le OSC, che sono i primi soggetti di cooperazione con cui la cooperazione italiana sta sperimentando questo approccio, per valutare l'andamento della procedura RBM e come attuarla in una ottica di gestione adattiva, ci sembrerebbe, dunque, molto utile anche al fine di estendere la metodologia agli altri attori della cooperazione.

DOI: 10.7425/IS.2022.02.09

## Bibliografia

Bilal S., Rampa F. (2011), *Emerging economies in Africa and the development effectiveness debate*, Discussion Paper 107, ECDPM, Maastricht.

Bond (2016), *Adaptive management: what it means for civil society organisations*, Author: O'Donnell M.

MAECI-AICS (2020), *Piano dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI per l'efficacia degli interventi 2020-2022*, (ex articolo 2, comma 3 dello Statuto AICS). [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/12/2019\\_11\\_19\\_final\\_piano\\_aics-dgcs\\_efficacia\\_interventi.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2019/12/2019_11_19_final_piano_aics-dgcs_efficacia_interventi.pdf)

OECD (2019a), *Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo. Italia 2019*. [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2020/05/PeerReviews\\_Italy-red.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2020/05/PeerReviews_Italy-red.pdf)

OECD (2019b), *Learning from Results-Based Management evaluations and reviews*, OECD Development Co-operation Working Papers, Authors: Vähämäki J., Verger C.

[https://www.oecd-ilibrary.org/development/learning-from-results-based-management-evaluations-and-reviews\\_3fda0081-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/learning-from-results-based-management-evaluations-and-reviews_3fda0081-en)

OECD (2020), *Better criteria for better evaluation*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf>

OECD (2021), *A Baseline Survey of the Guiding Principles on Managing for Sustainable Development Results*, OECD Development Co-operation Working Papers, Authors: Guerrero-Ruiz A., Schnatz J., Verger C.

Ramalingam B., Wild L., Buffardi A. (2019), *Making adaptive rigour work: principles and practices for strengthening MEL for adaptive management*, Briefing/policy papers.

Roche C., Kelly L. (2021), *The Evaluation of Politics and the Politics of Evaluation*. <https://www.dlprog.org/publications/research-papers/the-evaluation-of-politics-and-the-politics-of-evaluation>

Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, Franco Angeli, Milano.

Vaessen J., Lemire S., Befani B. (2020), *Evaluation of International Development Interventions. An Overview of Approaches and Methods*, World Bank, Washington DC.

Vaggi G. (2018), *Development: The Re-Balancing of Economic Powers*, Palgrave Macmillan.

# Comunità energetiche rinnovabili

## Una sfida per le imprese sociali e di comunità

Andrea Bernardoni, *Legacoopsociali – Legacoop Umbria*

Carlo Borzaga, *Euricse – Università degli Studi di Trento*

Jacopo Sforzi, *Euricse*

### Introduzione

Il sistema energetico italiano ed europeo e la relativa politica stanno subendo una profonda trasformazione non solo per raggiungere i target di decarbonizzazione nel 2030, ma anche a seguito dell'instabilità geopolitica causata dalla guerra in Ucraina e dall'aumento dei prezzi dell'energia ricavata dalle fonti fossili. Tutti fattori che rendono necessario accelerare il processo di transizione energetica in generale e in particolare verso le fonti rinnovabili in modo da assicurare al Paese una piena sostenibilità non solo ambientale, ma anche sociale ed economica.

Le direttive europee “rinnovabili” (2018/2001/UE, la cosiddetta RED II) e “mercato” (2019/944/UE, conosciuta come IEM) hanno definito il quadro normativo per la partecipazione dei singoli e della collettività alla produzione, al consumo ed alla condivisione di energie da fonti rinnovabili.

È in questo contesto che sono state introdotte le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) che vanno oltre il modello di produzione e utilizzo individuale dell'energia da fonti rinnovabili finora predominante. Le comunità energetiche, infatti, sono costituite da famiglie, imprese ed enti locali che collaborano volontariamente con l'obiettivo comune di produrre, consumare e condividere energia da fonti rinnovabili, senza avere come fine la generazione di profitti per i proprietari.

Lo sviluppo delle CER ottimizza l'utilizzo dell'energia rinnovabile perché una volta prodotta, anziché essere immessa nella rete di alta tensione, viene condivisa nel territorio in cui è stata generata, rendendo così più sostenibile l'incremento della produzione di energia e la transizione da una rete elettrica con pochi centri di produzione ad una rete con una molteplicità di attori che producono, ed in molti casi consumano, energia elettrica.

Nonostante la recente introduzione, l'attenzione verso le comunità energetiche è cresciuta notevolmente non solo per la loro valenza ambientale e sociale, ma, alla luce dell'aumento dei prezzi dell'energia elettrica, anche per il loro potenziale economico. Le CER, infatti, hanno una duplice potenzialità. Da un lato, ridurre i costi energetici dei membri della comunità che condividono l'energia rinnovabile prodotta e perseguire obiettivi sociali, come quelli finalizzati al contrasto della povertà energetica. Dall'altro, essere uno strumento per realizzare nuove politiche territoriali, come previsto, ad esempio, dalle misure del PNRR orientate al ripopolamento delle aree interne del Paese.

### Il quadro normativo e gli incentivi previsti per le comunità energetiche rinnovabili

Come anticipato nell'introduzione, il quadro normativo relativo alle Comunità energetiche rinnovabili è definito dalle direttive RED II e IEM che sono state recepite in Italia con la Legge N. 8 del 2020 che ha convertito in legge l'articolo 42/Bis del DL N. 162 del 2019, il cosiddetto “Milleproroghe”. Successivamente ARERA, con delibera N. 318 del 2020, ha definito il modello di regolazione delle Comunità energetiche rinnovabili e il Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE), con il Decreto Ministeriale del 16 settembre 2020, ha definito il sistema incentivante, mentre, infine, il Decreto Legislativo N. 199 del 2021 ha modificato alcuni aspetti critici emersi a seguito dell'applicazione della Legge N. 8 del 2020.

La Legge N. 8 del 2020 specifica che le CER possono sviluppare e detenere impianti da fonti rinnovabili della potenza massima di 200 kW, collegati alla rete di distribuzione locale di bassa tensione. Inoltre, tutti gli impianti detenuti dalle CER e i membri delle CER devono essere sottesi alla medesima cabina di trasformazione secondaria. Il combinato disposto di questi vincoli è stato ritenuto da diversi stakeholder troppo stringente (De Vidovich et al., 2021) e una pluralità di attori hanno proposto di rivederli, superando in particolar modo il paletto della cabina secondaria e innalzando il limite della potenza massima delle CER. Queste proposte sono state accolte dal legislatore che, con il Decreto Legislativo N. 199 dell'8 novembre 2021, ha modificato la normativa pregressa innalzando la potenza massima degli impianti che possono essere detenuti da una CER da 200 KW a 1 MW ed ha stabilito che tutti i membri della CER, anziché essere alimentati dalla medesima cabina di trasformazione secondaria, possono essere alimentati dalla cabina di trasformazione primaria, ampliando quindi il numero dei potenziali membri di una CER. Di norma ad una cabina di trasformazione primaria possono essere collegati tra i 30 ed i 40 mila cittadini.

La Legge N. 8 del 2020 definisce le caratteristiche di base delle CER stabilendo che “l'obiettivo della CER è di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari”, senza, però, individuare una specifica forma giuridica per le Comunità energetiche rinnovabili. Tuttavia, la delibera ARERA N. 318 del 4 agosto 2020, che definisce il modello di regolazione da applicare alle CER, afferma che le CER si basano sulla “par-

*tecipazione aperta e volontaria, sono effettivamente controllate da azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione detenuti dalla Comunità energetica rinnovabile. Gli azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI), enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, a condizione che, per le imprese private, la partecipazione alla comunità energetica rinnovabile non costituisca l'attività commerciale e/o industriale principale".*

Infine, il MISE, con Decreto Ministeriale del 16 settembre 2020, definisce il quadro di incentivi per le CER, nel dettaglio: l'energia condivisa dalle CER riceve una tariffa incentivante di 110 €/MWh ed un incentivo di 9 €/MWh quale premio per le minori perdite di rete generate dalla condivisione dell'energia prodotta all'interno della CER. Questo schema incentivante introduce un'importante novità, in quanto gli incentivi non sono legati all'energia da fonti rinnovabili prodotta dalla CER, ma all'energia condivisa, cioè all'energia prodotta dalla comunità energetica rinnovabile o da uno dei suoi membri e consumata da uno dei membri della CER. Il sistema incentivante introdotto dal MISE premia, quindi, un modello di sviluppo delle CER in cui la gran parte dell'energia prodotta è consumata all'interno della stessa comunità.

Il legislatore, inoltre, ha introdotto degli incentivi fiscali a sostegno della realizzazione, da parte delle comunità energetiche, degli impianti che producono energia da fonti rinnovabili. Nel dettaglio misure incentivanti sono contenute nell'articolo 119 del DL 19 maggio 2020, n. 34 (decreto Rilancio), convertito dalla legge 17 luglio 2020 n.77, che ha introdotto la detrazione del 110 per cento delle spese sostenute per determinati interventi di efficientamento energetico o antisismici (cd. Superbonus). In sintesi – come chiarito dalla risoluzione dell'Agenzia delle Entrate N.18/E del 12 marzo 2021 - tali misure prevedono:

- 1 La detrazione del 50 per cento della spesa sostenuta, sino ad un massimo di 96.000 euro, per gli impianti di potenza massima di 200KW realizzati dalla CER oppure realizzati dai membri della comunità energetica e gestiti dalla CER;
- 2 La detrazione del 110 per cento per gli impianti sino ad una potenza massima di 20KW realizzati da una comunità energetica rinnovabile costituita in forma di ente non commerciale.

Infine, il PNRR prevede finanziamenti a tasso zero per favorire la diffusione delle modalità di autoproduzione e autoconsumo collettivo, stanziando per le comunità energetiche rinnovabili e i sistemi di autoconsumo collettivo 2,2 miliardi di euro. L'intervento vuole promuovere l'installazione di circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione elettrica e finanzia gli impianti sino a 200 KW realizzati da comunità energetiche rinnovabili in comuni con meno di 5.000 abitanti.

Dopo aver analizzato il quadro normativo e le principali misure incentivanti relative alle Comunità energetiche rinnovabili è utile evidenziare le differenze esistenti tra CER e cooperative energetiche. A volte, infatti, a causa di una normativa ancora molto recente, le seconde sono confuse con le prime, individuando erroneamente le cooperative energetiche come esempio di CER.

Le cooperative energetiche, pur rappresentando un modello esemplare che descrive il potenziale della forma cooperativa nella gestione di un'attività di interesse collettivo, come è la produzione e distribuzione di energia, si distinguono dalle CER per una pluralità di fattori.

In primo luogo, il quadro normativo. Come abbiamo visto le CER sono disciplinate da una specifica normativa ed hanno rigidi vincoli in termini di potenza degli impianti, caratteristiche dei membri e potenza massima installata. Vincoli che non sono presenti per le cooperative energetiche che nella gran parte dei casi hanno dimensioni ben più rilevanti rispetto al tetto massimo di 1MW fissato per le CER.

In secondo luogo, l'oggetto stesso dell'attività. Le cooperative energetiche, infatti, producono e distribuiscono energia che viene acquistata dai soci della cooperativa e quindi tutti i soci delle cooperative energetiche sono utenti. Le CER, invece, condividono l'energia da fonti rinnovabili prodotta direttamente dalla comunità energetica oppure prodotta dai suoi membri. Possono essere membri delle CER i produttori di energia, i consumatori ed i cosiddetti *prosumer*, cioè attori che in diversi momenti della giornata, della settimana o dell'anno possono essere sia produttori che consumatori di energia da fonti rinnovabili.

## — Il potenziale delle CER ed il possibile ruolo delle imprese sociali e di comunità

Le comunità energetiche sono un modello alternativo per la produzione e l'uso dell'energia da fonti rinnovabili che si basa sulla capacità degli attori locali di auto-organizzarsi, di leggere i bisogni energetici, economici, ambientali e sociali e di costruire risposte collettive in grado di valorizzare le potenzialità di cui il territorio dispone e il tipo di energie rinnovabili che possono essere prodotte nella comunità.

Il valore delle CER va, però, oltre l'ambito energetico. Il loro sviluppo, infatti, può rappresentare un modello di produzione esemplare in cui i cittadini si auto-organizzano per raggiungere obiettivi di interesse collettivo applicabile alla gestione dei servizi pubblici locali – come, ad esempio, il servizio di raccolta dei rifiuti o la gestione del servizio idrico – e più in generale alla gestione dei beni comuni.

Le potenzialità delle comunità energetiche rischiano però di essere disperse se si affermeranno solo o soprattutto modelli di CER promossi, realizzati e gestiti – seguendo un approccio top-down – dai grandi player energetici, che vedono nelle comunità energetiche uno strumento di marketing, o dalle sole imprese interessate agli incentivi introdotti dal Governo.

Per evitare questi rischi e non disperdere il potenziale che le comunità energetiche possono rappresentare, sarà importante operare contemporaneamente su due fronti. Da un lato, individuare forme giuridiche e organizzative che facilitino la formazione e la gestione dal basso delle CER, dato che il legislatore non ha individuato in modo chiaro quale debba essere la forma giuridica da preferire. Dall'altro, stimolare e accompagnare i processi di costituzione delle comunità

energetiche, con l'obiettivo di dare vita a CER realmente capaci di generare benefici collettivi e legati al territorio.

In merito al primo punto – come descritto in precedenza – la normativa che regola le CER non individua una specifica forma giuridica per questa organizzazione; tuttavia è ragionevole sostenere che la forma più idonea per la costituzione di una CER sia quella cooperativa e ciò per diverse ragioni.

In primo luogo, le CER in forma cooperativa devono rispettare il principio della porta aperta, cosa che garantisce, da un lato, il libero ingresso di nuovi soci e la loro fuoriuscita in qualsiasi momento, dall'altro, che non si possa stabilire nello statuto un numero massimo di soci. Grazie a questo principio tutti i membri della comunità in cui la cooperativa opera sono liberi di decidere se far parte di una CER anche dopo la sua costituzione.

In secondo luogo, la cooperativa garantisce la partecipazione attiva e democratica dei soci nel definire le strategie, la tipologia di fonte rinnovabile da utilizzare (es. eolica, solare, termica, fotovoltaica, energia idraulica, energia marina, biomasse), l'impegno finanziario richiesto ad ogni socio, lo sviluppo futuro e la destinazione degli utili generati dall'attività dell'impresa (es. nuovi servizi per la comunità di tipo culturale, socio-assistenziale, educativo o relativi alla mobilità sostenibile).

Infine, il modello cooperativo – fondato sulla messa in rete dei suoi membri – rappresenta una forma certamente in grado di favorire la cooperazione tra tutti i differenti portatori di interessi (pubblici e privati) che operano nello stesso territorio, garantendo così il controllo da parte degli abitanti sulla gestione dell'energia prodotta e un radicamento locale del capitale (economico e sociale) accumulato che rimane a disposizione della comunità.

Pur essendo quella cooperativa la forma giuridica più opportuna per la costituzione di una CER, tuttavia, le Comunità energetiche rinnovabili di dimensioni molto contenute – con poche decine di KW di potenza installata – come sono larga parte delle CER costituite rispettando i vincoli fissati dalla Legge 8 del 2020 -, in alternativa alla forma cooperativa possono essere costituite in forma di associazione non riconosciuta. Nelle CER di dimensioni molto contenute, infatti, i costi di costituzione e di funzionamento in forma di cooperativa potrebbero essere troppo rilevanti ed assorbire la gran parte degli incentivi di cui può beneficiare la CER. Per questa ragione l'associazione non riconosciuta, che ha meccanismi di governance simili a quelli cooperativi e minori costi di costituzione e di funzionamento può rappresentare una valida alternativa alla forma cooperativa per le CER di piccole dimensioni. L'associazione non riconosciuta, però, non avendo personalità giuridica, non è lo strumento più idoneo per costituire CER di dimensioni medie e medio grandi in quanto questa forma giuridica non tutela adeguatamente gli amministratori ed i soci dalle responsabilità e dai rischi collegati alle attività delle comunità energetiche e presenta dei limiti nell'accesso al capitale di debito.

In merito al secondo punto, va ricordato che le CER, nel consentire ai cittadini, alle amministrazioni pubbliche e alle PMI di essere protagonisti nelle politiche energetiche del Paese,

richiedono loro di “far rete” e di cooperare. Riuscire a far cooperare soggetti diversi tra loro è un aspetto che, se pur incentivato da motivazioni spesso prevalentemente di tipo economico (risparmio sui costi dell'energia), non è da sottovalutare, specie in contesti caratterizzati da un'elevata frammentazione sociale. Per comprendere le migliori strategie e azioni funzionali alla costituzione di una CER e al suo mantenimento nel tempo, è necessario analizzare le motivazioni e le modalità operative con cui i diversi attori locali decidono di costituirne una. Affinché si sviluppi all'interno di una CER un alto senso di comunità e un alto livello di partecipazione e coinvolgimento dei suoi membri, gli attori che propongono lo sviluppo di una comunità energetica devono avere competenze relazionali ed essere dotati di un forte leadership territoriale; devono saper dialogare con le famiglie, con gli amministratori pubblici, con i dirigenti scolastici, con gli operatori del Terzo settore ed i piccoli imprenditori del territorio; devono saper valorizzare le risorse che ciascun membro può mettere a disposizione della comunità riuscendo a costruire un percorso di sviluppo della CER integrato con i bisogni economici e sociali del territorio in cui la comunità energetica opera.

In questa prospettiva un ruolo importante nella promozione delle CER, oltre a quello degli operatori di sviluppo a livello nazionale e locale (es. enti pubblici e centrali cooperative), potrebbe essere svolto dalle imprese sociali e di comunità già esistenti. Diversi sono i motivi per cui le imprese sociali e di comunità possono rappresentare un'ottima base di partenza per lo sviluppo delle comunità energetiche.

In primo luogo, le finalità. Le imprese sociali e di comunità, a differenza delle imprese convenzionali, perseguono un'esplicita finalità sociale che si concretizza nella produzione di benefici diretti a favore di un'intera comunità o di soggetti svantaggiati che in essa vivono e più in generale nello sviluppo della comunità in cui operano (Borzaga, Fazzi, 2011; Mori, Sforzi, 2019). Grazie a queste finalità, coerenti con gli scopi istituzionali delle comunità energetiche, esse possono, da un lato, fornire alle CER il capitale reputazionale necessario per il buon esito nella fase di avvio dell'iniziativa e, dall'altro, rappresentare una garanzia affinché i benefici generati dalla comunità energetica siano effettivamente condivisi in modo equo tra i suoi membri e rimangano nel territorio in cui sono stati prodotti.

In secondo luogo, il radicamento territoriale. Le imprese sociali, e in modo ancora più marcato le imprese di comunità, possono essere degli efficaci promotori delle CER perché hanno uno stretto rapporto con le comunità in cui operano, ne conoscono i bisogni sociali ed economici e impiegano nei processi produttivi anche risorse apportate gratuitamente dai diversi attori della comunità (es. lavoro volontario, beni inutilizzati, donazioni, finanziamenti). Le imprese sociali e di comunità, inoltre, sono presenti in tutto il territorio nazionale, sia nelle aree urbane che in quelle rurali, e possono supportare la realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, che finanziano la realizzazione delle comunità energetiche nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

Infine, i modelli di governance. Un elemento distintivo delle imprese sociali e di comunità è la dimostrata capacità di coinvolgere nella proprietà e nella gestione diverse categorie di *stakeholder* attraverso modelli di governance inclusi-



va (Bernardoni, Picciotti, 2017; Sacchetti, 2018; Sforzi, 2018). Questo aspetto è centrale anche per le comunità energetiche ed è immaginabile che una CER promossa da un attore che adotta modelli di governance inclusiva o *multistakeholder* riesca a coinvolgere più agevolmente i portatori di interesse pubblici e privati presenti nel territorio.

### Prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili nate dal basso

Il ruolo degli enti del Terzo settore, delle imprese sociali e delle imprese di comunità nella promozione delle CER trova conferma dall'analisi delle prime comunità energetiche costituite dopo l'approvazione della legge N. 8 del 2020.

#### *Comunità Energetica e Solidale di Napoli Est*

La Comunità Energetica e Solidale di Napoli Est è stata costituita nel 2020 nel quartiere di San Giovanni a Teduccio, su iniziativa di Legambiente Campania, che ha fornito le competenze tecniche per lo sviluppo della CER, e della fondazione Famiglia di Maria, con il supporto di Fondazione Con il Sud che ha cofinanziato il progetto. La fondazione Famiglia di Maria è un ente filantropico di origine cattolica che nell'Ottocento gestiva un orfanotrofio nel quartiere; oggi è un'istituzione educativa laica che collabora con i servizi sociali del comune e gestisce un centro socioeducativo a San Giovanni a Teduccio (Legambiente, 2020).

San Giovanni a Teduccio fino agli anni Settanta del secolo scorso era una città industriale e operaia in cui erano insediate importanti imprese industriali e legate all'agroindustria come la Cirio in cui lavoravano circa 100 mila persone, la maggior parte operai. A partire dagli anni Ottanta è iniziato il declino industriale del territorio, le attività produttive hanno chiuso o sono state delocalizzate e lentamente San Giovanni a Teduccio è divenuto un quartiere con grandi fratture sociali, con un alto tasso di abbandono scolastico e un'elevata disoccupazione. Il quartiere ospita inoltre un complesso di alloggi costruito dopo il terremoto dell'Irpinia, due edifici di dieci piani di altezza e lunghi trecento metri, il cosiddetto "Bronx", che rappresentano un esempio, in negativo, di come la cattiva architettura può produrre degrado e marginalità sociali. In questo contesto ha trovato progressivamente spazio anche l'illegalità.

È in questo contesto che Legambiente Campania e Fondazione Con il Sud, già interessati al tema, decidono di avviare il processo di costituzione di una CER. Il soggetto più adatto sul territorio è stato identificato nella Fondazione Famiglia di Maria, con cui Legambiente collabora da anni per la realizzazione di percorsi di educazione ambientale con i bambini.

La fondazione Famiglia di Maria rappresenta un importante presidio educativo e culturale all'interno del quartiere di San Giovanni a Teduccio e accoglie ogni giorno un centinaio di ragazzi a cui offre mensa, doposcuola e varie attività formative, realizzando anche progetti con le famiglie. Tra i progetti di educazione ambientale realizzati dalla fondazione, oltre a quelli realizzati con Legambiente, ci sono altre iniziative, come la pulizia della spiaggia di San Giovanni a Teduccio,

piccolo lembo di costa rimasto accessibile tra la ferrovia e gli stabilimenti dismessi. Oppure il recupero dell'area pubblica abbandonata proprio accanto alla fondazione, invasa da erbacce e spazzatura (Forti, 2020).

Come ricorda Mariateresa Imparato, presidente regionale di Legambiente Campania, *"siamo andati nella periferia di una grande città perché volevamo che fosse un doppio esperimento, ambientale e sociale non basta trovare soluzioni tecniche per attivare piccoli impianti, bisogna coinvolgere i cittadini e cambiare insieme il modo di consumare energia. Con la fondazione avevamo già collaborato per progetti di educazione ambientale, quindi è stato naturale pensare a loro."*

L'attività di animazione territoriale della fondazione Famiglia di Maria ha favorito il coinvolgimento delle famiglie del quartiere che frequentavano la fondazione nel progetto della comunità energetica rinnovabile. La CER coinvolge 20 famiglie di consumatori che utilizzano l'energia prodotta dall'impianto fotovoltaico posto sul tetto dell'immobile principale della fondazione e finanziato da Fondazione Con il Sud.

L'impianto è composto da 166 pannelli, per una potenza complessiva di 53 KW. L'impianto è realizzato con componenti di maggiore qualità e tecnologia più avanzata, ed è garantito per 25 anni. Potrà produrre 60mila KWh in un anno. Un sistema di accumulo permette d'immagazzinare l'energia e mettere in rete quella in più; il ricavato sarà redistribuito a fine anno ai soci. Secondo le previsioni, ognuna delle famiglie associate riceverà tra duecento e trecento euro.

In un quartiere caratterizzato da forte diffidenza, la realizzazione della CER è stata resa possibile attraverso un importante "lavoro di comunità" facilitato dalla Fondazione Famiglia di Maria, che ha portato, dalle tre famiglie che costituivano il primo nucleo della CER, a sensibilizzare altre famiglie del quartiere fino ad arrivare a coinvolgere le 20 famiglie attualmente socie. La costituzione della comunità energetica rinnovabile rappresenta un importante risultato per la fondazione Famiglia di Maria, una forma di riscatto sociale con un valore anche simbolico, oltre che economico di contrasto alla povertà energetica. I protagonisti dell'esperienza evidenziano come questa iniziativa contrasti con la frequente identificazione del territorio come luogo di degrado e di attività illecite; al contrario, si tratta di un'esperienza spesso citata come all'avanguardia a livello nazionale e come la prima comunità energetica che è diventata operativa in Italia.

I benefici di questa iniziativa sono molteplici: vi sono benefici economici per i partecipanti alla CER stimato dai promotori tra i 200 e i 300 euro a famiglia; benefici ambientali derivanti dall'utilizzo di energia prodotta da fonti rinnovabili; e benefici culturali in quanto far parte di una comunità energetica da un lato aumenta la consapevolezza dei cittadini rispetto alle problematiche ambientali (De Vidocich et al., 2021) e dall'altro rappresenta un laboratorio di partecipazione civica che può essere applicato in altri ambiti della vita sociale ed economica della comunità.

Il modello di San Giovanni ha suscitato molto interesse in altre zone periferiche e, se Legambiente ha intrapreso un percorso simile su Scampia, Fondazione Con il Sud ha realizzato un bando per le comunità energetiche al Sud.

*Comunità Energetica Rinnovabile di San Vito in Monte*

La Comunità Energetica Rinnovabile di San Vito in Monte è stata costituita a fine 2021, applicando quanto previsto dalla Legge N. 8 del 2020, in una piccola frazione del comune di San Venanzo, in Umbria, su iniziativa della Cooperativa di Comunità Monte Peglia.

Il Monte Peglia è una montagna situata in un terreno collinare di origine vulcanica, delimitato su tre lati dalla confluenza di due fiumi e caratterizzato da una vasta area boschiva con un'importante presenza di flora e fauna. Nell'autunno del 2020 i cittadini dei comuni di San Venanzo e Parrano hanno costituito la Cooperativa di Comunità Monte Peglia con l'obiettivo di avviare un processo di rigenerazione dal basso del territorio che ha caratteristiche comuni a tante aree interne del Paese: spopolamento; difficile accesso alle vie di comunicazione; ridotte attività economiche; difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici.

Il primo obiettivo della Cooperativa di Comunità Monte Peglia è creare una comunità energetica, con l'ambizione di far diventare il territorio "area ad emissioni zero".

Altri obiettivi importanti della cooperativa sono la valorizzazione dei prodotti locali, la promozione dell'attività turistica, compresa l'ospitalità diffusa, e l'innovazione nell'agricoltura biologica. Per vincere la sfida dello sviluppo il territorio può contare sulle risorse naturali di cui è ricco: un'oasi naturale di 40 mila ettari, la maggior parte dei quali di demanio regionale con più di cento casolari abbandonati, patria di oltre mille specie di vegetali, quarantaquattro specie di mammiferi selvatici e trentaquattro varietà di uccelli.

La cooperativa nasce per cercare di arginare il rischio di spopolamento, visto che negli ultimi 5 anni nel Comune di San Venanzo ci sono stati 169 morti e solo 54 nati. L'obiettivo è quello di collegare tutte le imprese, le associazioni e i cittadini della zona per la valorizzazione del territorio e migliorare le condizioni sociali della popolazione creando nuova occupazione anche con l'autoproduzione di energia per tutti i soci.

La cooperativa è partita con un largo coinvolgimento dei cittadini – 48 sono i primi soci – e con il sostegno delle amministrazioni comunali di San Venanzo e Parrano.

I protagonisti dell'esperienza evidenziano come, con la chiusura della Comunità Montana Monte Peglia e Selva di Meana, e vista la debolezza delle politiche di rilancio dell'area, il territorio rischiasse il completo abbandono, pur se dotato di potenzialità non indifferenti: si tratta di uno dei pochi a livello nazionale non antropizzati, cui è stato attribuito un riconoscimento da parte dell'Unesco come Riserva della Biosfera.

Dal momento della costituzione la cooperativa si è impegnata nel guidare il territorio nel complesso percorso della transizione energetica svolgendo la funzione di aggregatore delle competenze e delle risorse presenti nella comunità. A tal fine ha promosso numerosi progetti finalizzati alla costruzione di una filiera per l'utilizzo sostenibile delle risorse boschive, alla diffusione di forme sperimentali di agricoltura biologica ed all'animazione territoriale per la costituzione delle comunità energetiche.

Dopo un anno dalla costituzione della Cooperativa di Comunità Monte Peglia, nell'autunno 2021, su iniziativa della cooperativa, con il supporto di Legacoopsociali Umbria, è stata costituita la Comunità Energetica Rinnovabile di San Vito in Monte.

San Vito in Monte è una piccola frazione del Comune di San Venanzo, situata sulla Via Etrusca che collega Perugia con Orvieto. Il borgo, popolato da appena 71 abitanti, si trova a 516 metri di quota e gode di una posizione panoramica unica su una vastissima porzione dell'Umbria e dell'Appennino Centrale.

Della comunità energetica fanno parte dieci utenti di energia elettrica (utenze domestiche e piccole attività artigianali e commerciali) che si sono costituiti in associazione al fine di produrre e scambiarsi energia verde. L'energia elettrica è prodotta da un impianto fotovoltaico di 40 Kw di potenza installato sulla copertura di un capannone artigianale di proprietà di uno dei soci della comunità energetica ed è in grado di garantire gran parte dei consumi elettrici dei soci.

Alla comunità energetica hanno aderito anche le amministrazioni comunali di San Venanzo e Parrano che intendono mettere a disposizione della CER spazi pubblici (tetti, parcheggi, ecc.) per l'installazione di impianti fotovoltaici.

Questa iniziativa genera benefici economici per i soci e benefici ambientali per la comunità; tuttavia l'aspetto più importante è stata la capacità della cooperativa di comunità, prima, e della comunità energetica, poi, di svolgere una funzione di animazione e di stimolo per il territorio avvicinando cittadini, piccole e medie imprese e amministrazioni locali alle opportunità delle CER e più in generale alle problematiche della transizione energetica. In questa esperienza l'energia è lo strumento per costruire in modo partecipato nuove traiettorie di sviluppo per l'intera comunità del Monte Peglia.

## — Conclusioni

La diffusione delle comunità energetiche rappresenta una grande opportunità per sperimentare su larga scala modelli imprenditoriali fondati sull'auto-organizzazione dei cittadini e sulla valorizzazione delle risorse di cui dispongono i territori. Per questa ragione, in aggiunta al valore economico, sociale ed ambientale, le CER hanno un grande valore culturale – su cui sino ad ora si è poco riflettuto – in quanto possono rappresentare dei laboratori di partecipazione attiva diffusi in tutto il territorio nazionale che potranno contribuire a sperimentare soluzioni innovative nella gestione dei beni comuni, nella costruzione di nuove politiche di sviluppo locale e nella sperimentazione di nuovi modelli di welfare che puntino sul coinvolgimento dei cittadini.

Per queste ragioni, le imprese sociali e di comunità, insieme agli enti locali, agli enti del terzo settore ed alle centrali cooperative, saranno chiamate a svolgere un ruolo importante per promuovere e sostenere lo sviluppo di CER nate dal basso, fondate sulla partecipazione dei cittadini e che operano per lo sviluppo economico, sociale ed ambientale delle comunità a cui sono legate.

Per valorizzare il ruolo delle imprese sociali e di comunità nello sviluppo delle CER sono però necessarie delle azioni di accompagnamento finalizzate a innalzare le competenze tecniche in materia di energie rinnovabili di queste organizzazioni. In questa prospettiva un ruolo importante potrà essere svolto dalle reti imprenditoriali, dalle reti associative, dalle università e dai centri di ricerca, dalle fondazioni di origine bancaria che potranno realizzare specifi-

ci percorsi formativi sulla transizione energetica dedicati alle imprese sociali e di comunità e mettere a disposizione di queste organizzazioni e di chi vuole cimentarsi con la costituzione di una CER il supporto di soggetti specializzati in ambito energetico.

DOI: 10.7425/IS.2022.02.10

---

## Bibliografia

Bernardoni A., Picciotti A. (2017), *Le imprese sociali tra mercato e comunità*, Franco Angeli, Milano.

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

De Vidovich L., Tricarico L., Zulianello M. (2021), *Community Energy Map*, Franco Angeli, Milano.

Forti M. (2021), *La comunità che si produce energia da sola a Napoli*, Internazionale, 12 luglio 2021.

Legambiente (2020), *Comunità Rinnovabili*, Legambiente, Roma.

Mori P.A., Sforzi J. (a cura di) (2019), *Le imprese di comunità, Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna.

Sacchetti, S. (2018), "Perché le imprese sociali devono avere una governance inclusiva", *Impresa Sociale*, 11.2018, p. 15-22.

Sforzi J. (2018), "Le forme di governance delle imprese di comunità", in Mori P.A., Sforzi J. (a cura di), *Le imprese di comunità, Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna.

# Rigenerazione urbana e approccio alle capacitazioni

## Il caso di studio del progetto Capacity

Gaetano Giunta, *Fondazione di Comunità di Messina*  
Liliana Leone, *CEVAS Centro di Ricerca e Valutazione*

### Abstract

Le politiche di social housing e di rigenerazione urbana hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nell'ambito dell'agenda politica italiana individuando negli enti del terzo settore dei partner irrinunciabili. L'articolo presenta il caso di un intervento sistemico di rigenerazione urbana e di lotta alla povertà realizzato nella città di Messina con il progetto *Capacity*, grazie a processi di coprogrammazione tra ente locale e il terzo settore in cui la Fondazione di Comunità di Messina ha svolto un ruolo di governance centrale. La policy multidimensionale adottata da *Capacity* (che include servizi tecnici e finanziari, innovazione tecnologica, mediazione sociale ecc.), coerentemente con il *Capability Approach* (Sen, 2000), ha mirato alla generazione di alternative sugli aspetti più importanti della vita delle persone (abitare, lavoro/reddito, socialità, conoscenza) e all'espansione delle libertà sostanziali di scelta degli abitanti, rispettando al contempo criteri di sostenibilità ambientale. Grazie ad una valutazione di impatto sono stati analizzati gli effetti e la sostenibilità sociale, economica e ambientale delle strategie di rigenerazione urbana adottate da *Capacity*. I principali risultati raggiunti entro dicembre 2021 sono stati: (a) il risanamento di due baraccopoli di circa 17.000 mq con 151 nuclei familiari sotto la soglia di povertà che hanno ottenuto un'abitazione, tra cui 66 di proprietà; (b) la sperimentazione di sistemi domotici per il risparmio energetico, la ristrutturazione del patrimonio edilizio cittadino attraverso criteri di sostenibilità ambientale e senza consumo di suolo; (c) la restituzione al territorio di *commons* (area verde e servizi socioeducativi). Nell'articolo si analizzano poi alcune pratiche trasferibili basate sull'utilizzo di un originale dispositivo tecnico amministrativo denominato *Capitale di Capacitazione* e si discutono le implicazioni per gli attori del terzo settore nelle politiche di rigenerazione urbana.

**Keywords:** coprogrammazione, housing sociale, rigenerazione urbana, sostenibilità, finanza etica, povertà

DOI: 10.7425/IS.2022.02.08

### Introduzione

Questo articolo è strutturato in tre sezioni: nella prima descriviamo a grandi linee le caratteristiche del progetto di riqualificazione urbana della città di Messina *Capacity*, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, descrivendo il ruolo strategico giocato da un cluster dell'economia sociale. Vengono presentate la teoria del programma perseguita dalla Fondazione di Comunità di Messina – partner cofinanziatore del progetto – la logica che presiede l'interconnessione tra le diverse azioni e la struttura della rete di implementazione. In seguito, si illustra un dispositivo innovativo, denominato *Capitale di capacitazione*, che rappresenta una evoluzione del *Budget di salute* utilizzato come strumento di gestione dell'emergenza abitativa e accesso ad una abitazione di proprietà, di lotta alla povertà e rigenerazione di due baraccopoli. Nella seconda sezione si descrivono alcuni risultati emersi da una valutazione di impatto (Leone, Giunta, 2019) che ha riguardato l'intervento nelle due baraccopoli della città caratterizzate da forme di disagio socioeconomico ed abitativo più intense (Fondo Saccà e Fondo Fucile). Infine, nel capitolo conclusivo, si estrapolano alcuni spunti di maggior interesse per le organizzazioni del terzo settore impegnate in attività di housing sociale e di rigenerazione urbana.

### Le politiche tradizionali per l'housing sociale

Complessivamente, il disagio abitativo interessa in Italia circa 1.470.000 famiglie, pari al 5,7% dei nuclei familiari, che nella maggior parte dei casi vivono in affitto (78%) (Nomisma – Federcasa, 2020). La debolezza delle politiche abitative in Italia si riassume in due dati: una spesa pubblica molto ridotta e pari nel 2015 a 9,5 euro per abitante, contro 272,2 euro in Francia, in Germania 206,5 euro, Danimarca 33,6 euro (OCIS, 2019) e uno dei più bassi stock di edilizia sociale e pubblica d'Europa. Da un recente studio di Nomisma e Federcasa (2020), si evince che il disagio abitativo – nel 2020 – riguarda circa il 5,7% delle famiglie italiane (1,47 milioni di cui quasi otto su dieci vivono in affitto) e che solo il 4% della popolazione ha accesso ad alloggi in affitto con canoni agevolati. Il sistema di edilizia popolare in Italia “risente della scarsità di finanziamenti, delle difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e della mancanza di una visione d'insieme strategica” (Nomisma – Federcasa, 2020 – p. 6).

Le difficoltà di accesso all'abitazione e il crescente processo di finanziarizzazione di tale bene giocano ovunque un ruolo sempre più rilevante rispetto l'aumento delle disuguaglianze sociali ed economiche (UN Human Rights Council, 2017 – p. 3; Piketty, Goldhammer, 2014). Per tali ragioni chi si occupa di

politiche abitative esprime un crescente interesse verso la sperimentazione nuovi approcci e nuove direzioni di ricerca. Tra gli approcci che potrebbero offrire nuove prospettive di analisi ed intervento si segnala l'Approccio alle capacità (Kimhur, 2020) sviluppato da Amartya Sen (2000) e di cui tratteremo in seguito e che ha rappresentato il punto di riferimento anche per il progetto Capacity.

## Il disagio abitativo

A fronte di tale situazione, si verificano situazioni di disagio abitativo che può aggravarsi e trasformarsi in una condizione di emergenza abitativa laddove si verificano una o più delle seguenti condizioni:

- situazioni di disagio sociale o sanitario con ordinanze di sgombero da parte dei Comuni per tutelare la salute pubblica o per grave pericolo di incolumità personale;
- procedimenti di sfratto esecutivo di nuclei familiari socialmente ed economicamente deboli.

In circostanze particolari in cui si verificano gravi emergenze abitative a cui non è possibile rispondere con strumenti ordinari, gli enti di competenza promuovono interventi di carattere urgente e straordinario. La materia dell'emergenza abitativa rientra nell'edilizia sovvenzionata ed è regolamentata da leggi regionali che prevedono una varietà di interventi: dall'assegnazione temporanea di alloggio pubblico all'individuazione di alloggio privato facendo ricorso a fondi regionali per le politiche abitative (Anzalone, 2008).

## Nuovi modelli housing sociale e ruolo centrale del terzo settore

Nell'ultimo decennio, anche grazie a un nuovo quadro normativo sostenuto di recente dal PNRR (si veda la Missione 5 "Coesione e Inclusione", Componente 2.2)<sup>1</sup>, si sono introdotti nuovi approcci di programmazione dell'housing sociale sostenuti da partenariati pubblici e privati in cui il terzo settore svolge un ruolo decisivo.

Se pensiamo alla funzione che il terzo settore ha assunto nell'housing sociale, il pensiero va ad esempio all'esperienza della *Fondazione Housing Sociale FHS* promossa nel 2004 dalla Fondazione Cariplo in collaborazione con la Regione Lombardia e ANCI Lombardia, con l'obiettivo di rispondere alla crescente emergenza abitativa attraverso l'offerta di alloggi sociali e percorsi di accompagnamento e sostegno all'autonomia (Fontana, 2021). Nel 2006 Compagnia di San Paolo – altro caso di rilievo – ha avviato a Torino il *Programma Housing*, in collaborazione con soggetti pubblici e privati ed altre fondazioni, grazie all'attivazione di un fondo immobiliare di investimento etico. Tra i modelli abitativi promossi dalla società civile e dai privati senza alcuna finalità diretta di intervenire sull'ERP si segnala la community per l'abita-

re collettivo *Cohousing.it* con sede a Milano e che opera in tutta Italia. In una logica di welfare generativo si segnala l'esperienza di Porto15<sup>2</sup> promosso dal Comune e dalla ASP di Bologna. In altre parole, sono stati anni in cui il terzo settore, anche in partenariato con alcuni soggetti filantropici, ha sviluppato esperienze importanti nel campo dell'housing, intercettando bisogni sino ad oggi privi di risposta nell'ambito del disagio abitativo.

## Il progetto Capacity: approccio e funzionamento

È all'interno del quadro appena delineato che si intende analizzare il caso del progetto Capacity<sup>3</sup> realizzato a Messina tra il 2017 e il 2021 nell'ambito del Programma Straordinario di Riqualificazione e Sicurezza delle Periferie Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il progetto Capacity si distingue da approcci più tradizionali sui temi della gestione dell'emergenza abitativa e da modelli di contrasto della povertà per alcune scelte di fondo:

- a) per generare alternative sulle diverse dimensioni della vita delle persone (abitare, lavoro/reddito, socialità, conoscenza, ecc.) interviene in modo sistemico su nuclei familiari in condizioni di povertà estrema, su alcune comunità e sui contesti socioeconomici;
- b) mira ad allargare la sfera delle libertà concrete di cui dispongono i soggetti e alla valorizzazione di specifiche abilità (es. autocostruzione) e forme di responsabilità individuale;
- c) mira alla rimozione duratura di ostacoli economici e sociali che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana attraverso l'azione integrata di soggetti pubblici e del terzo settore.

La Fondazione di Comunità di Messina con Capacity ha adottato una strategia integrata improntata al paradigma dello *Sviluppo Umano* sviluppato da Amartya Sen mettendo a sistema Capacity, dentro un complesso quadro di fundraising e progettualità. A fine 2017 ha commissionato a CEVAS una valutazione di impatto<sup>4</sup> che è stata inclusa tra le ricerche-azioni promosse dal Forum Disuguaglianze e Diversità (Leone, Giunta, 2019) e di cui si darà conto in questo articolo.

## Contesto

Messina è una città in cui nell'anno 2018 si registravano 229.280 abitanti, caratterizzata da estrema sperequazione nella distribuzione della ricchezza, presenza di aree deprivate caratterizzate da una forte segregazione spaziale e livelli di disuguaglianza e con saldi migratori totali degli ultimi anni negativi. Tra le città dell'Unione europea,

<sup>1</sup> Nel PNRR sono presenti due dimensioni: la prima di infrastrutturazione sociale che vede coinvolte le famiglie, le comunità e il terzo settore che risponde prevalentemente a esigenze di inclusione sociale gestito dal Ministero delle Infrastrutture. E la seconda, di rigenerazione urbana con una ma-

trice prevalentemente pubblica, finanziamenti più massicci e incardinato nel Ministero dell'Interno, che vede la partecipazione di investitori e operatori privati (finanza, società immobiliari e imprese di costruzione).

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni: [www.porto15.it](http://www.porto15.it)

<sup>3</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda <https://fdcmessina.org/riqualificazione-urbana/capacity/>

<sup>4</sup> Per scaricare il testo di Leone e Giunta (2019) – *Riqualificazione Urbana e lotta alle disuguaglianze* – che include anche i link ai filmati: <https://www.cevas.it/pubblicazioni/>

Messina è quella con la più alta emergenza abitativa (PON metro documento strategico Messina, 2016 – p. 13). Vi sono agglomerati con abitazioni fatiscenti, spesso con coperture in amianto-cemento, in cui vivono circa 2.150 nuclei familiari (ultimo censimento Comune di Messina agosto 2018). Le aree di Fondo Sacca (per una superficie di 4.235 mq) e di Fondo Fucile (per una superficie di 13.110 mq) sono quelle interessate dal progetto Capacity.

La “questione casa”, rimasta irrisolta dal terremoto del 1908, oltre a condizionare le politiche di edilizia pubblica e lo sviluppo urbanistico della città, ha inciso sulla coesione e sulla qualità del capitale sociale dando vita a enclaves di degrado. Nel tempo, la “casa” è andata configurandosi come merce di scambio sottendendo un doppio ricatto: da un lato quello politico-clientelare, dall'altro quello del “baraccato” in attesa/pretesa di entrare in graduatoria (Arena, 2015). “A Messina si è sviluppato una sorta di «cultura della baracca». Spesso, all'interno del nucleo familiare la baracca rappresenta l'unico «bene» di proprietà, che ha una possibilità di trasformarsi in nuova ricchezza nella misura in cui si spera che, prima o poi, il Comune o lo IACP, deciderà di sostituire la baracca con una casa vera e propria. Questa «speranza» ha, spesso, generato una spirale di illegalità, con il fiorire di intermediazioni finalizzate ai passaggi di proprietà delle baracche” (PON Metro Comune di Messina).

Il territorio in cui si collocano le due baraccopoli, nonostante sia limitrofo al centro cittadino, è caratterizzato dal più basso reddito pro capite della città, da alti valori di abbandono scolastico, da una presenza strutturale di disagio abitativo, di degrado urbano ed ambientale, marginalità, bassi livelli di capitale sociale.

Il gap socioeconomico e le condizioni di disagio abitativo si riflettono sulle disuguaglianze di salute. Selezionando la popolazione residente nel periodo 1990-2017 nelle aree delle due baraccopoli si è verificato che l'età media al momento del decesso è più bassa rispetto al resto della città (73,3 vs. 76,4 anni,  $p < 0,05$ ), con un sostanziale aumento della mortalità nei primi mesi di vita ( $p < 0,05$ ), in particolare nei bambini sotto un anno di età (3,1% vs. 1,2%). Nel periodo 2001-2017 le differenze con il resto della città si sono ridotte ma permangono i divari. L'analisi stratificata ha evidenziato una sostanziale eterogeneità tra le due baraccopoli (l'età media alla morte era di 74,6 anni a Fondo Fucile e di 72,4 anni nel Fondo Saccà, Leone, Giunta, 2019, p. 72).

Vi sono state diverse denunce alla Magistratura e appelli alle autorità sanitarie, dal momento che le morti per tumore e le malattie croniche di adulti e di bambini (es. bronchiti croniche) sembravano abbastanza comuni. Tra il 2003 e il 2018, nonostante sopralluoghi, solleciti, note del prefetto, dell'Asl e dell'Arpa e ben due esposti, effettuati nel 2009 e nel 2012, la situazione non è cambiata sostanzialmente. Dopo 15 anni di allarmi, di denunce della Prefettura, di esposti degli abitan-

ti e denunce dei media locali e nazionali, le baracche hanno continuato a resistere, venivano trasferite dai genitori ai figli e sono diventate una merce di scambio.

Il disagio minorile e la povertà educative emergono anche dai dati sulla dispersione scolastica. L'Osservatorio di Area per il contrasto alla dispersione scolastica e per la promozione del successo scolastico ha sede presso l'Istituto Comprensivo “Albino Luciani” situato a Fondo Fucile. Nell'anno scolastico 2018/2019 la percentuale di alunni ripetenti nel primo anno della scuola secondaria di primo grado è del 17,9% contro il 4% registrato a livello regionale. Gli abbandoni scolastici nel secondo anno della secondaria di primo grado (anno scolastico 2017/2018) sono 10 volte superiori a quelli medi regionali (4,1% contro lo 0,4% della Regione Siciliana e 0,2% media Italia). Gli studenti che nell'Istituto Comprensivo Albino Luciani abbandonano gli studi nel corso dell'anno scolastico sono il 6,9% contro una media regionale del 0,3% (RAV 2018/2020).

Accanto però a questo estremo degrado abitativo, sociale e urbano, Messina è anche una delle province più verdi d'Italia; è, quindi, una città che vive la contraddizione di una bassa qualità della vita, mentre la percezione reale viene mitigata dal potente paesaggio dello Stretto. Si tratta di una *venustas* ambientale in grado di aumentare la resilienza urbana, una “bellezza” capace di rappresentare un attrattore nel territorio.

## Descrizione del progetto

### La rete di attori

Il progetto ha avuto come capofila il Comune di Messina e come partner strategico la Fondazione di Comunità di Messina ed è stato finanziato nel maggio 2017<sup>5</sup> per un importo di circa 18 milioni di euro dal Programma Straordinario di Riqualficazione e Sicurezza delle Periferie Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A seguito di un avviso pubblico, sono stati selezionati i partner per procedere alla fase di co-progettazione. Fra gli altri, ha partecipato il cluster di imprese sociali che fanno riferimento alla Fondazione di Comunità di Messina (anche FdC) con capofila la cooperativa sociale Ecos-Med Csr. Gli altri membri dell'ATS sono stati il network europeo REVES<sup>6</sup>, l'Università degli Studi di Messina, il Consorzio Sol.E. e la MECC, soggetto che si occupa di finanza etica e di microcredito, con il supporto esterno di SEFEA Impact<sup>7</sup>. Allo stesso avviso hanno partecipato anche altri soggetti del terzo settore coinvolti successivamente nell'implementazione del progetto. Il Comune ha assunto come strategia alla base di Capacity quella proposta dalla FdC di Messina, che ha continuato a cofinanziare il progetto per tutta la sua durata per un valore di circa 1.8 milioni. Tutti gli enti del terzo settore citati fanno parte del Distretto Sociale Evoluto, una rete dell'economia sociale in cui si riconoscono.

<sup>5</sup> Registrazione Corte dei Conti DSG approvazione Convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Comune di Messina del 6-2-2017 Prot. 10 /5/2017. Durata del progetto Capacity: 30 mesi.

<sup>6</sup> REVES Réseau Européen of Cities & Regions de l'Economie Sociale <http://www.revesnetwork.eu/>

index.php

<sup>7</sup> SEFEA Impact ha sostenuto i grandi investimenti previsti dal progetto, a partire dal sostegno allo start-up della ESCO (Energy Service Company) sociale *Solidarity and Energy* che rappresenta l'unica ESCO S.p.A. in forma di impresa

sociale attualmente esistente in Italia e che collabora alla sperimentazione di prototipi sviluppati in collaborazione con l'Istituto ITAE (Istituto di Tecnologie Avanzate per le Energie) del CNR.

### Le teorie del programma sottostanti a Capacity e l'Approccio alle capacità

Politiche di welfare finalizzate a redistribuire e/o a creare stock di beni materiali, di beni relazionali, di conoscenza, più che flussi di servizi (Boghossian et al., 2019), sono da considerare investimenti necessari, non costi, per garantire, non solo giustizia, ma anche lo sviluppo economico. Proprio per questa ragione Capacity è costruito nell'idea che tali pratiche personalizzate di redistribuzione vadano poste come vincoli esterni a qualunque logica di utilitarismo economico.

Il progetto si proponeva di sperimentare policy innovative capaci di generare stock<sup>8</sup> di risorse per persone che partono da condizioni di forte deprivazione materiale e immateriale e che pertanto non potrebbero accedere ai tradizionali programmi di housing sociale. L'ipotesi era che, potenziando significativamente gli stock di conoscenza, di beni relazionali, di fiducia e di beni materiali (la casa di proprietà) di nuclei familiari in condizioni di forte deprivazione, si potesse generare un salto significativo delle prospettive di vita e, come ulteriore impatto, una spinta allo sviluppo delle dinamiche socioeconomiche dell'intera comunità. Le teorie di progetto sono supportate da un recente studio di econofisica (Giunta et al., 2021), che ha evidenziato come policy finalizzate alla prevenzione o a riattivare e liberare le traiettorie socioeconomiche di territori e comunità a rischio di cadere (o cadute) sotto la soglia di povertà, debbano essere capaci di redistribuire ricchezza e che solo se i flussi sono fondati su stock di risorse inizialmente distribuiti fra la popolazione con un livello sufficiente di prossimità si sviluppano dinamiche insieme efficienti e giuste.

### La strategia: un sistema di azioni interconnesse

Capacity, adottando un approccio della complessità per la progettazione di sistemi urbani e più in generale socioeconomici (Bertuglia, Vaio, 2019; Fregatti, 2020), ha previsto un sistema di azioni interconnesse tese ad attivare processi di autorganizzazione dei sistemi; ha mirato a promuovere in modo interdipendente:

- la creazione di sistemi urbani e socioeconomici di qualità

e capaci di generare alternative sui funzionamenti<sup>9</sup> umani legati all'abitare, al lavoro, alla socialità e alla conoscenza;

- progetti personalizzati e comunitari affinché le persone in situazione di forte deprivazione materiale e culturale possano cogliere e valorizzare le nuove opportunità offerte dal progetto e ridefinire i propri progetti di vita. Tra le attività previste dai progetti personalizzati vi erano interventi di mediazione e supporto funzionali alla comprensione delle diverse alternative sull'abitare, attività di consulenza finanziaria e di accompagnamento, attività di ristrutturazione del debito, attività di consulenza per l'inserimento lavorativo o l'avvio di ditte individuali, attività di supporto educativo ai nuclei con minori.

Da un punto di vista funzionale, il progetto è articolato in sette Assi di intervento. I primi quattro riguardano prevalentemente interventi a carattere infrastrutturale e sociale concentrati sulle due baraccopoli più disagiate della città di Messina, Fondo Saccà e Fondo Fucile; su queste azioni si è concentrata l'analisi valutativa. Si è adottata una strategia integrata con significativa densità di interventi sulle due aree territoriali in cui si situano le baraccopoli seguendo il principio della concentrazione e dell'integrazione degli investimenti (area-based). I restanti tre Assi, non oggetto di analisi in questo testo e ancora in corso di implementazione da parte del Comune di Messina, riguardano la riqualificazione urbana a carattere viario, la redazione di varianti del piano urbanistico, il risanamento dei letti di torrenti e l'infrastrutturazione di servizi educativi di altre aree periferiche della città.

### Gli step di implementazione del progetto

Il primo step della prima fase del progetto pilota ha previsto la *realizzazione di unità abitative sperimentali*, in cui sono stati testati i materiali, le metodologie costruttive e i prototipi tecnologici elaborati durante le precedenti azioni di ricerca. Il progetto di cohousing sociale è consistito nella realizzazione di un condominio ecologico di sei unità immobiliari (si prevede in seguito un ampliamento destinato a ulteriori 13 nuclei familiari). Delle prime sei unità immobiliari, due sono destinate a servizi socioeducativi del quartiere. Il condomi-

Asse	Descrizione dell'Asse e principali Azioni
I	1.1 – Azioni di Ricerca e Sviluppo / Prima Fase: realizzazione del condominio sperimentale (6 unità abitative) e del parco nell'area liberata dalla baraccopoli. Utilizzo di metodologie, tecnologie e materiali costruttivi dell'Architettura e dell'Ingegneria sostenibile con occupazione del 10% del suolo della ex baraccopoli / Seconda Fase: completamento del progetto pilota e avvio dell'esperienza di cohousing per un totale di 20 famiglie. 1.2 – Acquisto di nuove case (azione diretta del Comune e tramite istituzione del capitale di capacità a favore dei beneficiari) / Sbaraccamento di Fondo Saccà e Fondo Fucile.
II	2.1 – Formazione e tutoraggio per sostenere il processo auto-costruzione salariata assistita. 2.2 – Erogazioni di microcredito e venture capital etico e Fondo di accantonamento a garanzia delle erogazioni in un rapporto 1:5.
III	3.1 – Scuola di sviluppo umano e servizi ausiliari al programma di microcredito e di venture capital etico / Azioni per il sostegno dello sviluppo cognitivo dei bambini dell'intero territorio / Sostegno allo sviluppo cognitivo dei bambini nei primi anni di vita.

<sup>8</sup> In economia, uno stock di risorse si riferisce a una variabile misurata in uno specifico momento; una variabile di flusso è misurata in un intervallo di tempo.

<sup>9</sup> Nell'approccio alle capacità o *Capability*

*Approach* si fa una distinzione importante tra i funzionamenti e le capacità. I funzionamenti, secondo Amartya Sen, rappresentano parti dello stato di una persona, le cose che riesce a fare o essere nel condurre una vita. La capacità di una

persona riflette le combinazioni alternative di funzionamenti che la persona può raggiungere e tra le quali può scegliere (Tratto da Sen, 1993, p. 31).

IV	4.1 – Servizi di socializzazione e programmi personalizzati per facilitare l'incontro fra i bisogni ed i desideri delle persone con le nuove alternative create grazie alle azioni progettuali sulle aree dei funzionamenti umani scelti come prioritari. 4.2 – Polarità educative del progetto: il Parco Sociale di Forte Petrazza. Rifunzionalizzazione e fornitura di beni e di servizi / Polarità educative del progetto: l'antica stazione di Camaro / Creazione di tre polarità spaziali con finalità socioeducative a Fondo Saccà, a Forte Petrazza e alla Ex stazione ferroviaria di Camaro / Strutturazione sul territorio di servizi di mediazione e facilitazione sociale personalizzata sistemica alle azioni di risanamento urbano.
V	5.1 – Lavori di realizzazione della strada di collegamento tra l'area dell'intervento progettuale e la stazione centrale dell'area metropolitana / Avvio della creazione di una viabilità dolce nell'area di intervento. 5.3 – Ammodernamento dell'impianto di pubblica illuminazione e sostituzione di sistemi di illuminazione con altri a minor consumo nell'area vasta dell'intervento.
VI	7.1 – Protocollo d'intesa tra il comune di Messina e l'istituto nazionale di urbanistica per il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia / P.I.C.O. (Piano Regolatore Condiviso) / Consulenza specialistica agroforestale e ambientale per la redazione del nuovo PRG della Città di Messina / Redazione della Variante al Piano Particolareggiato Ambito / Riqualificazione ambientale e risanamento igienico alveo del torrente Bisconte / Frazione di Catarratti: convenzione con l'Agenzia Comunale in house per il risanamento e la riqualificazione della città di Messina per gli studi ambientali ed immobiliari propedeutici all'ultima fase del risanamento urbano.
VII	Azioni di mainstreaming orizzontale e verticale.

Tabella 1

Distribuzione delle famiglie fra le due opzioni previste da Capacity Fondo Fucile Fondo, dicembre 2021.

nio ecologico orizzontale è stato costruito utilizzando materiali, metodologie costruttive e tecnologie, alcune delle quali prototipali, che caratterizzano l'architettura e l'ingegneria sostenibile. Ad esempio, i tamponamenti sono stati realizzati in paglia pressata e legno, è stata prevista la creazione di sistemi domotici prototipali per l'efficientamento dei consumi energetici, sono stati costruiti sistemi di fitodepurazione per il riciclo delle acque ed è stata implementata una comunità energetica sperimentale capace di mutualizzare l'energia tenendo conto di criteri redistributivi di carattere sociale. L'obiettivo è stato quello di trasformare il condominio sperimentale in un sito-test sull'abitare sostenibile e sul modello del metabolismo urbano<sup>10</sup>, permettendo di sperimentare modelli efficienti per la lotta alla povertà energetica.

Il gruppo di lavoro del partner di progetto EcosMed CsrL ha portato a compimento il trasferimento delle tecnologie sperimentate nella prima fase del progetto pilota (Asse I, 1.1) e definito la progettazione esecutiva di un edificio residenziale a tre elevazioni e di uno spazio verde urbano nella zona di Fondo Saccà riorientando la progettazione nell'area di proprietà dello IACP posta a nord rispetto all'area di intervento della Prima Fase del progetto pilota (Fonte: 9° Report monitoraggio 30/6/2021).

Il secondo step su cui si concentrava l'Asse I<sup>11</sup> del progetto mirava al *risanamento dell'area del Fondo Saccà* attraverso il superamento della logica del ghetto e dei meccanismi di segregazione e l'integrazione sociale dei nuclei familiari che vivevano in baracche abusive, senza servizi fognari e con uso massiccio di cemento-amianto. Le operazioni di bonifica dell'area avvenute nell'estate del 2021<sup>12</sup> hanno richiesto, infatti, l'adozione di procedure di risanamento complesse per

garantire la rimozione dell'amianto in sicurezza. Gli obiettivi di questa azione erano:

- contenimento del consumo di suolo valorizzando pratiche di riutilizzo del patrimonio esistente;
- scorrimento veloce delle graduatorie di Edilizia Residenziale Pubblica riferite a tutti i nuclei familiari presenti nelle aree di intervento;
- movimentazione del mercato immobiliare e di quello edilizio (per la messa a norma degli alloggi in funzione della vendita).

### Le alternative sull'abitare e l'utilizzo del Capitale di Capacitazione

L'azione 1.2 dell'Asse I ha previsto l'attuazione di due alternative possibili per l'acquisto diffuso di appartamenti da assegnare ai legittimi beneficiari (le persone iscritte alle graduatorie comunali di Edilizia Residenziale Pubblica – anche ERP – redatte a seguito di un recente censimento delle baracopoli cittadine).

- Opzione A: acquisto da parte del Comune di Messina sul mercato immobiliare di unità abitative e assegnazione delle stesse agli aventi diritto secondo graduatoria pubblica (sulla base di parametri tra cui ISEE e numerosità della famiglia) e l'utilizzo di metodologie partecipative. L'acquisto è stato effettuato tramite bandi pubblici espletati direttamente dal Comune di Messina e successivamente anche della nuova Agenzia comunale in house ARISMe.
- Opzione B: istituzione di un *Capitale di Capacitazione* (anche CC) che rappresenta un contributo una tantum ai nuclei familiari in graduatoria ERP nei due fondi affinché possano autonomamente acquistare la propria casa. Il CC

<sup>10</sup> Il concetto di metabolismo urbano è stato sviluppato per la prima volta nel 1965 da Abel Wolman per analizzare i flussi di materiali e di energia in entrata e in uscita di una ipotetica città includendo "tutti i materiali e le materie prime necessarie a sostenere gli abitanti di una città a casa, al lavoro e nel tempo libero". È un modello che

adotta la metafora dell'organismo vivente per la comprensione di dinamiche di resilienza e sostenibilità (Pluchino, 2021: <https://renewablematter.eu/articoli/article/metabolismo-urbano-la-citta-come-organismo-vivente-e-per-natura-circolare>).

<sup>11</sup> Asse I - Capacitazioni sull'abitare, che prevede attività di ricerca e azioni di sistema per generare

alternative sulle principali aree dei funzionamenti umani (abitare, lavoro, conoscenza e socialità).

<sup>12</sup> Si veda <https://messina.gazzettadelsud.it/foto/cronaca/2021/08/24/messina-via-lamianto-dalla-baracopoli-di-fondo-sacca-8c58f1ba-cb12-45d1-ba9c-518ee1da395e/>



rappresenta una evoluzione del *Budget di cura / Budget di salute* e dei PTRI (*Piani Terapeutici Riabilitativi Individuali*) sperimentati da anni nelle Regioni Friuli Venezia e Giulia, Campania (LR 11/2007) e in Sicilia. La principale differenza tra i due strumenti consiste nel fatto che il Budget di salute riguarda un flusso di servizi ancorati ad una progettualità individualizzata, mentre il Capitale di Capacitazione consiste in uno stock di risorse economiche destinate a costruire il patrimonio su cui fondare i percorsi personalizzati dei nuclei familiari o di singoli individui.

I Capitali di Capacitazione sono un dispositivo che include un mix di soluzioni metodologiche e di procedure amministrative innovative che mutuano approcci e metodi in precedenza adottati in altri settori d'intervento. La Fondazione di Comunità di Messina aveva già sperimentato tale dispositivo per la presa in carico integrata delle persone con disagio mentale e la chiusura dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto (ME) (Giunta et al., 2014; Leone, Martinez, 2014)<sup>13</sup>.

Vi è qui un superamento dell'approccio prestazionale ai diritti che ha ispirato gran parte della declinazione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) come indicato dal legislatore dalla riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost 3/2001 Art. 117 lettera m.). Le persone non sono intese solo come beneficiari di un insieme di interventi/prestazioni e servizi cristallizzati nel tempo, ma titolari progetti individualizzati mirati alla riconquista dei diritti civili sul piano individuale e sul piano sociale e comunitario.

Tale innovativo dispositivo è stato utilizzato in questo caso prevalentemente per consentire di cofinanziare l'acquisto dell'abitazione da parte degli aventi diritto tramite uno stock di risorse una tantum, sino a 80.000 euro, pari ad un massimo del 75% del prezzo lordo d'acquisto della casa stimata secondo parametri standard. In tale importo veniva inclusa l'ulteriore valorizzazione economica del lavoro svolto per la ristrutturazione dell'immobile tramite interventi di auto-recupero assistito effettuati sull'immobile da parte dei beneficiari. L'importo massimo comprende altresì gli interventi per rendere la casa più efficiente dal punto di vista energetico, utilizzando i prototipi sviluppati nella prima fase di ricerca di Capacity e sperimentati nel condominio ecologico. Nel progetto personalizzato sono comprese attività per l'inclusione lavorativa, l'emersione dal lavoro nero, l'educazione finanziaria, gli impegni nei confronti dell'educazione dei figli o dei nipoti di minore età. L'équipe tecnica messa a disposizione dalla partnership associata con capofila EcosMed Csr ha supportato i beneficiari in questo percorso e si è occupata di contabilizzare il valore delle azioni di auto-recupero e di efficientamento energetico realizzate direttamente dal cittadino. Quanto appena detto va nella direzione di diffondere sul territorio le buone pratiche sociali e tecnologiche sperimentate nel progetto pilota (partecipazione dei beneficiari alla costruzione/recupero della propria abitazione, utilizzo delle tecnologie più avanzate per il risparmio energetico).

Il CC è contrattualmente vincolato all'acquisto dell'abitazione ed è erogato direttamente al proprietario dell'immobile da cui si effettua l'acquisto della casa, il quale può realizzarsi per la parte residuale o tramite risorse proprie del beneficiario o grazie al supporto di servizi finanziari di microcredito e di credito del sistema di finanza etica partner dell'iniziativa. Tra i vincoli posti all'accesso della misura di particolare rilevanza è la restituzione dell'immobile in caso di procedimento penale connesso a reati per mafia. Il Capitale di Capacitazione prevede un meccanismo deterrente per evitare che i benefici previsti per coloro che scelgono un percorso di inclusione sociale vadano a vantaggio di nuclei coinvolti nella criminalità organizzata e con reati di stampo mafioso: nessuna persona poteva accedere al beneficio se già coinvolta in reati di stampo mafioso e nei 10 anni successivi all'acquisto un'eventuale condanna per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso determina il recesso di tutti i benefici ottenuti, ivi compresa la proprietà del nuovo appartamento, che rientrerebbe in possesso del Comune. Un aspetto rilevante inerente all'istituzione dei Capitali di Capacitazione ha riguardato il principio della libera scelta della casa da parte dei beneficiari che non hanno dovuto subire alcuna limitazione (es. mq, localizzazione o tipologia dell'abitazione) se non quella legata ai limiti economici che derivano dalle regole delle risorse messe a disposizione<sup>14</sup>.

Questa politica è stata valutata anche dal punto di vista dell'equità. Premettiamo che Capacity è un progetto di riqualificazione urbana che non poteva e non intendeva risolvere il problema dell'abitazione di tutti gli abitanti di Messina ma che mirava a a) risolvere il problema nei due territori simbolo del fallimento delle politiche abitative e di contrasto della povertà che si sono succedute dal post terremoto del 1908 al 2018; b) offrire un modello replicabile in altri territori.

Esistono altre quattro baraccopoli nel resto della città, ma le due baraccopoli di Fondo Fucile e Fondo Saccà sono quelle in cui storicamente si è concentrata una condizione di disagio sociale ed abitativo più estrema e in cui sono stati dimostrati forti rischi per la salute connessi anche alla presenza massiccia di manufatti con cemento-amianto.

Va evidenziato il fatto che con tale strumento per la prima volta si è creato in queste comunità un vantaggio economico a favore di chi non aveva alcuna compromissione con la criminalità organizzata con vincoli di accesso legati non solo a esperienze passate, ma anche future grazie all'introduzione del meccanismo dissuasivo di perdita della casa di proprietà nei 10 anni successivi l'acquisto.

Parallelamente al risanamento delle due baraccopoli, il progetto Capacity (Asse II, Azione 2.2) ha previsto la costituzione di un fondo di finanza etica, inizialmente pari a 200.000 euro, istituito dalla Fondazione di Comunità di Messina, e finalizzato a promuovere:

- azioni di microcredito imprenditoriale, mutualistico e sociale spesso mirate all'acquisto e ristrutturazione dell'abitazione;
- azioni di venture capitale etico per sostenere lo start up di imprese<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Si veda la descrizione del progetto pilota *Luce è Libertà* che ha portato alla chiusura dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo

di Gotto (ME).

<sup>14</sup> La Giunta Comunale il 1/06/2018 integrò le procedure esecutive per l'istituzione e l'utilizzo dei

Capitali di Capacitazione con Del. GC n.326/2018.

<sup>15</sup> Asse II - Capacitazioni sul lavoro e finanza etica (circa 1.6 milioni di Euro).

Tale Fondo, visto il successo dell'iniziativa, lungo il percorso è stato raddoppiato. Il Fondo è stato utilizzato quale Fondo di Garanzia e a sostegno del capitale sociale della MECC s.c. (Microcredito per l'Economia Civile e di Comunione)<sup>16</sup> e di SEFEA Impact SGR, il Fondo chiuso che ha sostenuto e sostiene i grandi investimenti.

I servizi finanziari di microcredito e i prestiti sociali sono stati determinanti per l'accesso ai diritti fondamentali dei beneficiari del progetto, primo fra tutti la casa di proprietà; i microcrediti imprenditoriali e le azioni di venture capitale ad alto impatto sociale si sono invece dimostrati un valido strumento per lo sviluppo economico del territorio. La MECC s.c. impresa sociale e SEFEA IMPACT SGR hanno cofinanziato il progetto Capacity erogando a Messina non meno di 1.000.000,00 di euro e hanno sostenuto lo start-up di Solidarity & Energy SpA Impresa Sociale che rappresenta un outcome del progetto. Dato il successo delle iniziative di finanza etica e sociale, nella fase della prima rimodulazione era stato programmato un incremento del Fondo di finanza etica istituito da Capacity che risulta essere complessivamente pari a 240.000,00. Il Fondo di finanza etica così rideterminato era previsto che attivasse una leva finanziaria in termini di erogazioni pari ad 1.258.554,17 euro (con una leva 1:5). A fine 2021 la MECC s.c. ha erogato, nell'ambito del programma Capacity, finanziamenti per un importo complessivo di 620.600 euro, comprendenti sia finanziamenti imprenditoriali sia finanziamenti sociali, cioè a persone fisiche, per sostenere i diritti fondamentali, a partire da quello alla casa, focus principale del programma. Sefea Impact ha erogato 750 mila euro per la capitalizzazione del birrifico Messina, un importante workers buyout cooperativo i cui soci sono in gran parte residenti nel territorio progettuale. (Tratto da 9° Rapporto di Monitoraggio del progetto Comune di Messina, 30/6/2021).

Il terzo step riguarda l'attivazione (Asse III) di Azioni per il sostegno dello sviluppo cognitivo e il benessere dei bambini dell'intero territorio attraverso azioni di home visiting (visite a domicilio da parte di educatrice) ai nuovi nati e laboratori educativi per genitori e bambini. Attraverso un finanziamento aggiuntivo rispetto al budget progettuale, la Fondazione di Comunità di Messina e l'impresa sociale Con I Bambini hanno sviluppato un programma di ricerca valutativa, oltre che misure complementari e sistemiche finalizzate ad azzerare la povertà profonda nei territori oggetto dell'intervento.

Infine, si sono creati Servizi socioeducativi (Asse IV, A, Fondo Saccà e Fondo Fucile) e programmi personalizzati per facilitare l'incontro fra i bisogni ed i desideri delle persone con le nuove alternative create grazie alle azioni progettuali sulle aree dei funzionamenti umani scelti come prioritari e sono stati attivati servizi di mediazione socioculturale a Fondo Saccà.

## I risultati: la valutazione di impatto di Capacity

Di seguito si indicano schematicamente i principali risultati emersi dalla valutazione di Capacity. Per approfondimenti si rimanda al lettore al testo del rapporto di valutazione intermedia del progetto (Leone, Giunta, 2019) scaricabile gratuitamente e agli audiovisivi (Videoclip da Filmati) coprodotti da Fondazione di Comunità di Messina ed Ecosmedia (Nota 2).

### Abbattimento delle baraccopoli e una casa per le famiglie

Nel mese di febbraio 2022, dopo il completamento delle azioni di sgombero definitivo dell'area di Fondo Saccà, si avvia la demolizione della baraccopoli di Fondo Fucile interrompendo un circolo vizioso di povertà e privazioni avviato a seguito del terremoto del 1908.

Entro il 2021, 151 nuclei familiari sotto la soglia di povertà hanno soddisfatto il loro diritto alla casa (Tabella 1) di questi 66 hanno optato per il dispositivo del Capitale di capacità e hanno acquistato e spesso ristrutturato una casa di proprietà sul libero mercato. Grazie alla valorizzazione economica e professionale delle attività di manutenzione realizzate dagli stessi beneficiari si sono riqualificati gli immobili presenti sul libero mercato altrimenti soggetti a fatiscenza.

La Tabella 2 riporta la distribuzione di famiglie che hanno optato per l'acquisto di una casa propria con il supporto del capitale di capacità e di quelle che hanno optato per l'assegnazione della casa tramite graduatorie ERP.

I servizi di animazione e mediazione sociale, oltre che di empowerment culturale, hanno accompagnato le persone più deprivate (in senso multidimensionale) a orientarsi fra

Distribuzione delle famiglie fra le due opzioni	Fondo Fucile N. Nuclei familiari	Fondo Saccà N. Nuclei familiari	Totale
Abitazione assegnata dal Comune	58	27	85
Acquisto con Capitali di capacità	26	40	66
	84 (attesi 73)	67 (attesi 61)	151

Tabella 2

Distribuzione delle famiglie fra le due opzioni previste da Capacity Fondo Fucile Fondo, dicembre 2021.

<sup>16</sup> La cooperativa di finanza etica MECC è un intermediario finanziario operante ai sensi dell'Art. 111 del Testo Unico Bancario sotto la vigilanza della

Banca d'Italia. Essa può erogare prestiti sociali, imprenditoriali e mutualistici nei limiti del D.M. 17 ottobre 2014, n. 176, ma non può liberamente

effettuare raccolta sul mercato finanziario.

le diverse alternative generate dalle policy di Capacity, permettendo di cogliere le nuove opportunità e trasformarle in libertà sostanziali.

Il riconoscimento dello stato di emergenza tramite un'ordinanza del sindaco, emanata nell'agosto 2018<sup>17</sup> sulla base di una situazione di grave rischio per la salute e l'incolumità per gli occupanti, ha consentito di disporre lo sgombero degli insediamenti abitativi superando alcuni vincoli dettati da una interpretazione restrittiva della normativa sull'edilizia residenziale pubblica (ERP).

### Sostenibilità economica

Un elemento cruciale per giudicare la trasferibilità della policy implementata da Capacity riguarda evidentemente la sostenibilità economica. Da una prima analisi comparata dei costi abbiamo constatato che l'approccio dei Capacity e in particolare la componente dei Capitali di capacità che ha consentito l'acquisto di case di proprietà, ha un costo per l'amministrazione comunale paragonabile a interventi standard adottati nel caso di sgomberi di edifici occupati e successivo reperimento di alloggi per assistenze temporanee. Poiché si tratta di una misura innovativa per offrire dei parametri di riferimenti circa i costi della stessa, di seguito proponiamo a titolo esemplificativo una analisi comparata dei costi sostenuti in situazioni caratterizzate da condizioni di emergenza da un'altra città metropolitana. Il costo di una abitazione di proprietà sostenuta da Capitali di capacità nel progetto Capacity corrisponde ai costi sostenuti in 2-3 anni di assistenza alloggiativa per nuclei familiari di 4 persone con fragilità in condizioni di emergenza abitativa di un'altra città metropolitana (v. SASSAT Servizio Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo - ex CAAT Roma Capitale)<sup>18</sup>. Le persone coinvolte in sgomberi o situazioni emergenza abitativa vengono accolti in alloggi messi a disposizione da soggetti del terzo settore o privati con costi che variano da 18.000 euro a 40.000 euro annui, a seconda del numero di persone presenti nel nucleo familiare, dell'importo dell'affitto a carico dell'amministrazione, dell'alloggio reperito o del tipo servizi aggiuntivi previsti da bandi che riguardano situazioni emergenziali; ad esempio, nel caso del piano denominato SASSAT 2 di Roma Capitale, i nuclei familiari venivano accolti in ambienti in regime di coabitazione o condivisione e non in singoli appartamenti autonomi.

### Innovazione e ricerca e sostenibilità ambientale

Il progetto ha consentito di sperimentare e produrre dei dispositivi prototipali per il risparmio energetico inseriti nelle abitazioni acquistate con il Capitale di Capacitazione ed eventualmente per la messa in rete e la condivisione so-

lidale dell'energia attraverso specifici algoritmi da disporre nei condomini solidali. A Fondo Saccà sono state costruite sei unità abitative dove si sono sperimentati prototipi per la sostenibilità: sistemi costruttivi in paglia pressata e legno, impianti fotovoltaici collegati a sistemi di mutualizzazione dell'energia, riciclo delle acque grigie per alimentare le aree verdi che circondano il condominio, sistemi sperimentali di domotica per la tutela della salute e per il risparmio energetico, sistemi di monitoraggio ambientale.

### Nessun ghetto, nessuna cementificazione

Sono stati impediti i tipici meccanismi di ghettizzazione e stigmatizzazione connessi agli sgomberi e la creazione di ulteriori aree dove concentrare la marginalità sociale. Si è avviata l'infrastrutturazione socioeconomica. Inoltre, è stata evitata la costruzione di case popolari che prevedono il consumo di suolo pubblico valorizzando e riqualificando il patrimonio immobiliare privato secondo criteri di sostenibilità ambientale e grazie all'accompagnamento tecnico dei periti di EcosMed Csr, che hanno seguito per conto del Comune i processi di ristrutturazione edilizia straordinaria avviati nelle abitazioni. In tal modo è stato offerto al Comune un nuovo modello tecnico e socioeconomico per l'edilizia sociale, che è stato riadottato anche a conclusione delle operazioni di sgombero dei suddetti siti. Il processo avviato ha evitato meccanismi di ghettizzazione o gentrificazione: potendo scegliere sul mercato immobiliare le famiglie non rimangono chiuse in un "ghetto" che riproduce condizioni insalubri sul piano sociale, culturale ed economico.

### Un Common e impatti indiretti sull'economia

Il primo spazio liberato dalle abitazioni fatiscenti e insalubri a Fondo Saccà è diventato un bene comune, un piccolo parco verde (parco delle Zagare) con l'apertura, in due unità abitative del condominio ecologico, di servizi socioeducativi. Tra gli impatti indiretti si segnala anche l'apertura di un nuovo Centro commerciale con area di vendita di 12.000 mq che contribuisce alla valorizzazione economica dell'area e la riqualifica del sistema viario dell'area.

### La promozione di nuove imprese, di occupabilità, di fuoriuscita dal sommerso

È stata creata un'Agenzia di sviluppo dell'economia sociale e solidale, per promuovere imprese inclusive, l'occupabilità e percorsi di fuoriuscita dal sommerso e dal lavoro nero. L'Agenzia di Sviluppo ha potuto usufruire di servizi di co-progettazione, counseling e tutoraggio e servizi di microcredito ed erogazione di fondi a impatto sociale. La regolarizzazione

<sup>17</sup> Si veda l'Ordinanza sindacale Città di Messina, contingibile e urgente n. 163 del 6 agosto 2018, ex art.50 del Dlgs 267/2000. Nel luglio del 2020 il Comune di Messina nella "Relazione attività di demolizione, assegnazione alloggi e riqualificazione delle aree baraccate" (Comune di Messina 2020, p.15) nel fare riferimento a problemi legati a scarse risorse economiche menzionava circa 3000 nuclei familiari che vivevano ancora nelle barac-

che a fronte di meno di 200 nuclei che avevano ottenuto una abitazione. [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/004/141/memoria\\_Sindaco\\_di\\_Messina.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/141/memoria_Sindaco_di_Messina.pdf)

<sup>18</sup> Sistema SASSAT (Servizio di Assistenza e Sostegno Socio Alloggiativo), Del. Giunta Capitolina n. 164/2017. Si veda anche Det. Dir. del 5/4/2019, Approvazione dell'Avviso Speciale Riservato n. 2 [ht-

[tps://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Avviso\\_speciale\\_n\\_2\\_EL20190011587\\_Esecutiva\\_Determina\\_EL\\_435\\_2019.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Avviso_speciale_n_2_EL20190011587_Esecutiva_Determina_EL_435_2019.pdf)] e "Avviso Pubblico per manifestazione di interesse finalizzato al reperimento di alloggi da destinare all'assistenza alloggiativa temporanea" (SASSAT), 8 gennaio 2021 [<https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC708217>].

del lavoro nero era un presupposto e un vincolo per accedere ai servizi finanziari di microcredito previsti nel progetto che hanno previsto, laddove necessaria, anche la ristrutturazione dei debiti. Per comprare casa e poter farsi carico di un mutuo, un certo numero di persone ha realizzato un percorso di emersione e regolarizzazione lavorativa. La leva dell'acquisto casa è risultata una politica efficace per l'uscita dal sommerso.

### Contrasto alla povertà educativa

Un terzo dei nuclei beneficiari che hanno acquistato casa hanno, nei fatti, aumentato lo stock di capitale che saranno in grado di trasferire ai propri figli o ai loro nipoti contrastando così la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. Inoltre, il collegamento con un progetto, denominato Ecologia Integrale, sostenuto dall'Impresa Sociale Con i Bambini (Bando Nuove generazioni), ha consentito di supportare i nuclei con bambini tra 0-6 anni attraverso azioni a carattere educativo (vedi laboratori e servizio socio-educativo, Azione di Home visiting) e di integrare il Capitale di capacitazione dei nuclei familiari con un ulteriore Budget destinato a garantire un'abitazione adeguata ai figli. Il fatto che i bambini traggano beneficio dall'essere cresciuti in una casa di proprietà dei loro genitori ha importanti implicazioni politiche ed è stato oggetto di indagini longitudinali (Galster et al., 2007). Lo stato di proprietà della casa dei genitori, il livello di istruzione, le performance scolastiche, i disagi comportamentali durante l'infanzia e lo status successivo di proprietari dell'abitazione da parte dei figli, sono strettamente correlati. Le principali ipotesi avanzate per spiegare tali evidenze riguardano la riduzione dello stress sperimentato dalle famiglie e un maggiore percezione di stabilità autostima e sicurezza, la possibilità di sviluppare il capitale sociale e le reti di supporto grazie ad una minore mobilità.

### Servizi di consulenza finanziaria e accesso al Microcredito

Molti dei nuclei familiari in particolare difficoltà con il sistema creditizio hanno potuto accedere al mercato creditizio in particolare grazie all'attività della MECC, Microcredito per l'economia civile e di comunione e della Banca popolare Etica. Come evidenziato dalla valutazione intermedia di Capacity, metà dei nuclei familiari di Fondo Saccà che avevano optato per l'acquisto dell'abitazione avevano fatto ricorso ai microcrediti della MECC (Leone, Giunta 2019). A dicembre 2021 non si è registrata alcuna situazione di credito in sofferenza. Sono 23 i nuclei familiari che hanno avuto accesso al

credito, alla ristrutturazione dei debiti pregressi (per la parte non coperta dal CC) e un supporto per uscire dall'indebitamento con banche o società finanziarie e dal rischio usura.

### Minori costi per la Pubblica amministrazione

Il dispositivo "Capitale Personale di Capacitazione" ha comportato una riduzione consistente dei costi medi di acquisto dell'abitazione sul libero mercato (Opzione B del progetto), pari al 35%<sup>19</sup> rispetto all'acquisto degli immobili da parte del Comune e dello IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) e l'eliminazione per la PA dei costi amministrativi e delle spese per la manutenzione, determinando, tra l'altro, una redistribuzione della ricchezza che non ha precedenti in città dal dopoguerra ad oggi e una riqualificazione degli stessi immobili ad opera dei nuovi proprietari.

## Conclusioni e spunti per il Terzo settore

L'articolo ha presentato una policy di riqualificazione urbana attuata in aree in estrema povertà per ridurre le disuguaglianze socioeconomiche e la trasmissione intergenerazionale della povertà. L'obiettivo dello studio valutativo era quello di verificare la capacità del progetto Capacity di innescare in alcune aree estremamente degradate della città di Messina (le baraccopoli di Fondo Saccà e Fondo Fucile) dei meccanismi di fuoriuscita da condizione di povertà trappola e di attivare lo sviluppo di capacitazioni (*capability*)<sup>20</sup>. L'impianto teorico a cui si ispira Capacity trae origine dalle *Teoria dello sviluppo umano* di Amartya Sen, premio Nobel per l'economia del 1998, che pone al centro della propria riflessione il tema delle libertà e da cui deriva l'Approccio alle Capacitazioni (*Capability Approach*). Le capacitazioni, in questo approccio, rappresentano l'insieme dei funzionamenti alternativi che il soggetto è in grado di realizzare, ossia l'aumento sostanziale delle libertà di scegliere fra una serie di vite possibili.

Il concetto chiave dell'approccio delle capacitazioni è che la misurazione del benessere o della qualità della vita di una persona, che implica giudizi su uguaglianza e giustizia e sul livello di sviluppo di una comunità o di un paese, non può focalizzarsi in via prioritaria sull'incremento del reddito, sulla disponibilità di beni o sulla felicità delle persone, ma piuttosto sulle libertà sostanziali individuali. Particolare attenzione è data "all'espansione delle capacitazioni degli individui di vivere il tipo di vita alla quale danno valore, e hanno motivo di dare valore" (Sen, 2001, p. 24) e quindi sulle

<sup>19</sup> Tratto dal par 6. di Leone, Giunta (2019): "Con poche eccezioni, tutti i beneficiari hanno acquistato la propria casa in quartieri popolari della città di Messina dove il prezzo medio di un trilocale di circa 90-100 metri quadri nello stesso periodo oscillava da 700 a 900 euro per metro quadro commerciale. Dalle perizie immobiliari giurate redatte da architetti periti di EcosMed risulta che (V. dati tratti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare) le stime del valore dell'immobile in zona centrale, variano nel corso del 2018 da euro 1.237 (Via Napoli accanto Piazza Dante) a euro 1.000 (Rione ferrovieri in posizione più periferica a sud

di Fondo Saccà). Il costo messo a bando dal Comune di Messina (Bando Agosto 2017) per l'acquisto di unità abitative di 95 metri quadri sul libero mercato, ricadenti nelle zone di Fondo Saccà e Fondo Fucile, da destinare all'edilizia residenziale pubblica, è stato pari a 1.350 euro e con i ribassi è prevedibile che oscilli intorno a euro 1.150. Il costo medio a metro quadro delle abitazioni acquistate nel progetto Capacity nel corso della seconda metà del 2018 è stato di 752 euro" (p. 90).

<sup>20</sup> Con il termine capacità (*capabilities*) Amartya Sen intende la possibilità di acquisire funzionamenti di rilievo: "nella misura in cui i funzio-

namenti costituiscono lo star bene, le capacità rappresentano la libertà individuale di acquisire lo star bene" (Sen 2010, p. 76). Per questa ragione, secondo Sen la libertà non è un qualcosa di meramente strumentale privo di valore intrinseco. Le ineguaglianze connesse a classe sociale, genere, comunità di appartenenza, riducono il grado di libertà e quindi la propria capacità di funzionare. Vi sono due tipi di funzioni o funzionamenti: quelli elementari (che includono stare bene in salute, essere nutriti, protetti) e altri più complessi che includono avere rispetto di sé o prendere parte alla vita sociale della comunità.

opzioni, ad esempio riguardo la scelta dell'abitazione e del luogo dove vivere, concretamente percorribili (Alkire, 2005; Robeyns, 2015).

Un elemento chiave della strategia elaborata dalla FdC è stato quello operare in modo interdipendente, con modelli di causalità tipici dei sistemi complessi adattivi favorendo lo sviluppo sinergico di outcome:

- a livello di singoli nuclei beneficiari delle azioni di social housing;
- a livello di network di implementazione impegnato nella costruzione di politiche di riqualificazione urbana, efficientamento energetico e sostenibilità;
- a livello di contesti territoriali, in termini di cambiamento delle percezioni dei cittadini, riduzione delle disuguaglianze socioeconomiche e delle condizioni di disagio e superamento della logica del ghetto.

L'approccio metodologico complessivo ha permesso di coniugare molteplici dimensioni e una pluralità di attori in una logica distrettuale evitando la comune difficoltà di integrazione di programmi finanziati fondi strutturali e di investimento europei che prevedono azioni cosiddette *soft*, come quelle riguardanti l'offerta di servizi per l'inclusione sociale, e azioni *hard*, solitamente a carattere infrastrutturale legati a più linee di finanziamento. Mantenendo l'unitarietà e continuità dei processi di governance in capo agli stessi soggetti e una chiara visione strategica, è stato possibile "mettere a sistema" l'ampio spettro delle azioni progettate per l'housing sociale (v. Assi citati), favorire la loro sincronizzazione, anche gestendo ritardi e situazioni di incertezza, cogliere le opportunità impreviste di sviluppo e mobilitare efficacemente le risorse territoriali presenti (capitale sociale, competenze tecniche specialistiche, ecc.) oltre che attrarne altre. La FdC di Messina ha continuato ad attrarre risorse per il contrasto della povertà educativa a complemento delle azioni di Capacity mettendo a sistema importanti progetti finanziati da Impresa Sociale Con i Bambini. Inoltre, la Fondazione ha svolto un ruolo di catalizzatore di risorse (riferite a capitale sociale, conoscenze tecniche, risorse finanziarie) dando continuità a un progetto caratterizzato da discontinuità amministrative e programmatiche seguite alle elezioni amministrative del 2018.

Il raggiungimento in tempi relativamente brevi di primi risultati tangibili dovuti al forte lavoro delle azioni di mediazione sociale, accompagnato a livelli elevati di reputazione garantiti da FdC, ha reso possibile la crescita del capitale sociale con un salto di fiducia da parte degli abitanti della prima baraccopoli, che ha consentito loro di sganciarsi da meccanismi assai consolidati di controllo sociale. Con la crescita del capitale sociale e dei legami fiducia verso le istituzioni si è innescato un ampliamento dell'orizzonte progettuale di vita e dell'orizzonte temporale in precedenza schiacciato sul presente. È stato possibile dare spazio a desideri e progettualità di sviluppo per sé e i propri figli cogliendo le opportunità offerte dal progetto, creare dei piani per il perseguimento di desideri a lungo termine e talvolta di modificare gli stili di consumo, superando la diffidenza nei confronti di proposte provenienti dalle istituzioni. Con il trasferimento dei primi nuclei si è trasformata la percezione di tutta la comunità, si sono ridefiniti gli equilibri di potere e ridotto il consenso nei confronti di famiglie coinvolte nella criminalizzata organizzata che controllavano da decenni l'area.

La presenza di figli di minore età o di nipoti e la voglia di riscatto e di garantire un contesto salubre adatto alla loro crescita ha rappresentato, in particolare per le donne, un meccanismo potente che ha consentito di fare tale salto e ampliare la sfera dei desideri.

Il settore dell'economia sociale ha una posizione privilegiata per co-programmare e gestire con successo esperienze nel settore della rigenerazione urbana e dell'housing sociale. Ci limitiamo a evidenziare quattro elementi che ci pare abbiano avuto un ruolo rilevante a Messina e che sono presenti anche altrove.

- Le interazioni e la visione ispirata a logiche della complessità non nascono ad hoc per la gestione del progetto. La rete dell'economia sociale messinese, come anche altre reti presenti sul territorio italiano, è andata consolidandosi e differenziandosi nell'arco di due decenni e oggi si riconosce come DSE (Distretto Sociale Evoluto) con la Fdc di Messina, legittimato come polo della governance territoriale. Questo ha consentito di gestire positivamente due possibili criticità: la presenza di effetti potenzialmente negativi di dinamiche competitive tra i diversi partner, la dipendenza economica eccessiva da finanziamenti pubblici o da rapporti con singoli enti locali.
- Presenza di partenariati per azioni di Innovazione e Ricerca ispirati a logiche di redistribuzione e sostenibilità sociale ed ambientale. Una peculiarità di questa esperienza è data dalla presenza di azioni di ricerca (ricerca sociale con il metodo Territori Socialmente Responsabili TSR<sup>®</sup>) ricerca valutativa, ricerca sui materiali costruttivi, sistemi prototipi di monitoraggio ambientali e comunità energetiche solidali, ecc.) e di trasferimento tecnologico che hanno affiancato la prima fase del progetto pilota e l'avvio della seconda fase. Tali saperi sono stati incardinati nell'operatività, anche se con tempi di realizzazione propri, secondo logiche di sostenibilità sociale e ambientale. Ad esempio, la creazione di sistemi domotici prototipali (Azione 1.1a) per l'efficientamento dei consumi energetici e per gestire secondo algoritmi di derivazione sociale sistemi tecnici per la messa in comune e mutualizzazione dei beni comuni (energia e acqua) potrà consentire a breve di sperimentare condomini intelligenti e soluzioni efficienti per la lotta alla povertà energetica.
- Il dispositivo del Capitale di capacitazione è una evoluzione del Budget di salute che si basa su processi di coprogettazione e cogestione tra soggetti del terzo settore e istituzioni pubbliche. Tale strumento risponde pienamente a quanto dalle norme in materia di coprogrammazione e coprogettazione con attori del terzo settore (d.lgs. 117/2017), in particolare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.131 del 26 giugno 2020 e delle modifiche al d.lgs. 50/2016 introdotte dal DL 76/2000 (Marocchi, 2020). Il confronto con il caso appena descritto potrebbe supportare gli amministratori pubblici circa la praticabilità giuridica delle soluzioni tecnico-amministrative associate al dispositivo dei Capitali di capacitazione inteso quale strumento cardine di processi di coprogrammazione, con cui è stato disegnato il programma Capacity e istituito il CC; e al contempo di coprogettazione, visto che sul piano gestionale il patto per la gestione del CC e il monitoraggio degli impegni assunti riguarda i tre attori: Amministrazione comunale, Fondazione di Comunità di Messina e nucleo familiare. Il dispositivo di Capitali di capacitazione adottato nell'ultimo decennio nell'ambito di

diversi progetti pilota, ha dimostrato di possedere caratteristiche di scalabilità e trasferibilità, adattandosi sia a carichi di richieste superiori nello stesso territorio, sia a sperimentazioni in altri territori o in altri settori di policy (es. salute mentale), con specificità connesse ad azioni di rigenerazione urbana e/o lotta alla povertà. Grazie al lavoro di mediazione sociale che ha modificato le dinamiche di controllo sociale presenti nelle due baraccopoli, ai vincoli riguardanti la fase di accesso dei nuclei familiari beneficiari a tale dispositivo e la permanenza a 10 anni dei requisiti relativi all'assenza di reati connessi alla criminalità organizzata, il Capitale di capacitazione si presta ad esser utilizzato anche in contesti caratterizzati da forte presenza di economia sommersa e criminalità organizzata. In termini di costi-efficacia la misura riguardante l'opzione di acquisto di una casa di proprietà tramite l'erogazione a fondo perduto dei Capitali di capacitazione si è dimostrata più vantaggiosa per i beneficiari di

misure standard adottate per gestire l'emergenza abitativa in altre città metropolitane. Tale approccio inoltre rende più autonome anche le reti del terzo settore riducendo i vantaggi di modelli di intervento che premiano i flussi di servizi a carattere assistenziale.

- Infine, il sistema di finanza etica, rappresentato da una pluralità degli attori in gioco, la MECC s.c. che ha gestito azioni di microcredito, SEFEA Impact S.p.A. S.G.R., Banca popolare Etica che ha sostenuto i mutui o i prestiti per l'acquisto delle abitazioni e la Fondazione di Comunità di Messina che ha istituito il Fondo di finanza etica previsto dal progetto, ha consentito il successo di diverse azioni chiave del progetto Capacity. Grazie a tale sistema si è ridotta la dipendenza dai canali ordinari di accesso al credito con tassi di interesse sensibilmente più elevati permettendo di amplificare gli impatti positivi anche in termini di sostegno alle imprese locali e la crescita occupazionale.

## Bibliografia

Anzalone M. (2008), *L'urbanistica dell'emergenza*, Alinea, Firenze.

Arena M. (2015), "La casa come tema sociale. La questione abitativa a Messina", in *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU.

Bertuglia C.S. (2009), "La prospettiva della complessità nello studio dei sistemi urbani e regionali, e nell'economia in generale", *Economia Italiana*, 2, pp. 307-363.

Bertuglia C.S., Vaio F. (2019), *Il fenomeno urbano e la complessità*, Bollati Boringhieri, Torino.

Fontana A. (2021), *PNRR & Housing Sociale: non bastano i muri, servono anche i servizi*, Vita.it, 1 dicembre 2021.

Fregatti M. (2020), "Il valore strategico della conoscenza e la sfida della complessità. Nuovi modelli di organizzazione e management per supportare l'urbanistica e la politica nelle decisioni da prendere in condizioni di incertezza e/o emergenza", in Talia M. (a cura di) (2020), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza. Come i processi cognitivi possono motivare la politica, garantire l'utilità del piano, offrire una via d'uscita dall'emergenza*, XVII Edizione UrbanPromo, "Progetti per il Paese", 19 novembre 2020.

Frontera M. (2021), *Rigenerazione urbana, privati e housing sociale per i nuovi quartier*, Il Sole 24 Ore, 22 giugno 2021.

Galster G., Marcotte D.E., Mandell M.B., Wolman H., Augustine N. (2007), "The Impact of Parental Homeownership on Children's Outcomes during Early Adulthood", *Housing Policy Debate*, 18(4), pp. 785-827.

Giunta A., Giunta G., Marino D., Oliveri F. (2021), "Market Behavior and Evolution of Wealth distribution: A Simulation Model Based on Artificial Agents", *Mathematical and Computational Applications*, 26(12).

Giunta G., Giunta G., Leone L., Marino D., Motta G., Righetti A. (2014), "A Community Welfare Model Interdependent with Productive, Civil Economy Clusters: A New Approach", *Modern Economy*, 5(8).

Giunta G., Leone L. (a cura di) (2014), *Sviluppo è coesione e libertà: Il caso del distretto sociale evoluto di Messina*, HDE Civil Economy, Messina.

Kimhur B. (2020), "How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges", *Housing, Theory and Society*, 37(3), pp. 257-277.

Leone L., Giunta G. (2019), *Riqualificazione urbana e lotta alle diseguaglianze. L'approccio alle capacitazioni per la valutazione di impatto del programma messinese*, Horcynus digital edition.

Leone L., Martinez L. (2014), "Evoluzione delle capabilities degli ex internati in Ospedale Psichiatrico", in Giunta G., Leone L. (a cura di), *Sviluppo è coesione e libertà: Il caso del distretto sociale evoluto di Messina*, HDE Civil Economy, Messina.

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

Montanari F., Razzoli D., Rinaldini M. (2019), "Diffondere innovazione: verso un modello di scalabilità per i progetti di innovazione sociale", *Impresa Sociale*, 13.2019, pp. 7-16.

Nomisma – Federcasa (2020), *Dimensioni del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore*.

OCIS (2019). *Politiche abitative, la Cenerentola del welfare*, Osservatorio Internazionale per la Corsione e l'Inclusione Sociale, AE n. 213.

Piketty T., Goldhammer A. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge MA.

Pittini A., Laino E. (2011), *Housing Europe Review 2012*, CECODHAS Housing Europe Observatory, Brussels.

PON (2016), PON Metro documento strategico di Messina. <http://www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/10>

Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

UN Human Rights Council (2017), *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, n. A/HRC/34/51, Geneva.