

# IMPRESA SOCIALE DIRITTI DI CITTADINANZA E GOVERNANCE DEL TERRITORIO

*a cura di*  
Giulio Ecchia e Ruggero Villani



*È vietata la riproduzione degli scritti  
apparsi sulla Rivista salvo espressa  
autorizzazione della Direzione di AICCON.*

**A I C C O N**

Piazzale della Vittoria, 15

47100 Forlì

Tel. 0543/62327 - Fax 0543/374676

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

## Indice

*Presentazione*..... pag. 5  
Giulio Ecchia e Ruggero Villani

*Introduzione*..... pag. 7  
di Giulio Ecchia e Ruggero Villani

### **I Sessione. Amministrazione Condivisa: verso una nuova governance del territorio**

*Amministrazione Condivisa:  
verso una nuova governance del territorio*..... pag. 13  
di Stefano Zamagni

*Un nuovo modo di amministrare*..... pag. 21  
di Gregorio Arena

*La governance del territorio  
fra sussidiarietà verticale e orizzontale*..... pag. 37  
Prof. Luca Antonini

*Amministrazione Condivisa come sistema  
di governance comunitario: un commento*..... pag. 53  
di Ugo Ascoli\*

### **II Sessione. Il ruolo dell'Impresa Sociale nella governance del territorio**

*"Uscita" e "protesta" nell'economia civile* ..... pag. 61  
di Luigino Bruni

*Impresa Sociale e governance del territorio*..... pag. 71  
di Carlo Borzaga

*Sussidiarietà e impresa sociale*  
Prof. Giorgio Vittadini ..... pag. 79

<b>Testimonianze</b> .....	pag. 89
di Vilma Mazzocco .....	pag. 91
di Costanza Fanelli* .....	pag. 95

### **III Sessione. Costruzione del mercato di qualità sociale e pratiche di amministrazione condivisa**

<i>Autonomie locali e ruolo degli enti non profit</i> .....	pag. 101
di Ivo Colozzi	

<i>Per una Cittadinanza Attiva fuori dalle nicchie</i> .....	pag. 117
di Giuseppe Cotturri	

<i>Le sfide del Mercato di Qualità Sociale.</i>	
<i>Quale ruolo per il terzo settore: concorrenza o partnership?</i> .....	pag. 125
di Luigi Bobba	

<i>Il ruolo della fondazione bancaria nello sviluppo locale</i> .....	pag. 135
di Giuseppe Mussari	

#### **Testimonianze**

di Maria Guidotti .....	pag. 145
di Paolo Landi* .....	pag. 150
di Francesco Ferrante* .....	pag. 153

#### **Ricerche**

<i>Imprese socialmente responsabili e strutture di inclusione: locali o generalizzate?</i> .....	pag. 157
di Massimo Lori, Danila Filipponi e Nereo Zamaro	

<i>Commento alla Ricerca</i> .....	pag. 183
di Mauro Magatti*	

<b>Appendice</b> .....	pag. 187
------------------------	----------

\* *Trascrizioni non rivedute dall'Autore.*

# Presentazione

*Le Giornate di Bertinoro (GdB), alla quarta edizione, rappresentano l'evento che riunisce i più autorevoli rappresentanti del mondo del Terzo Settore, dell'Università, delle Istituzioni e delle Imprese, per discutere sui temi dell'Economia Civile.*

*L'edizione 2004 propone il tema **"Impresa Sociale, Diritti di Cittadinanza e Governance del Territorio"**. Dopo aver indagato nelle edizioni precedenti l'identità del Terzo Settore italiano, le peculiarità proprie dell'impresa sociale e le modalità di costruzione dei mercati di qualità sociale, le GdB volgono l'attenzione alla governance del territorio e al ruolo che l'Economia Civile può giocare in tale ambito.*

*Il filo conduttore di questa edizione risiede nel modello di "amministrazione condivisa", che modifica i "tradizionali" rapporti di subalternità degli utenti dei servizi di pubblica utilità nei confronti della pubblica amministrazione e apre molteplici prospettive di strutturazione delle relazioni tra gli enti territoriali e i soggetti attivi sul territorio (cittadini, OSC, imprese).*

*Il presente volume raccoglie i contributi dei relatori delle Giornate di Bertinoro. A seguito di alcune riflessioni introduttive dei curatori, esso si divide in quattro parti: nella prima, dal titolo **"Amministrazione condivisa: verso una nuova governance del territorio"**, si approfondiscono le implicazioni teorico-culturali che l'accoglimento del paradigma di sussidiarietà e del modello di amministrazione condivisa introducono nella logica di governo del territorio. Nella seconda parte, denominata **"Il ruolo dell'impresa sociale nella governance del territorio"**, si guarda alla funzione che l'impresa sociale può svolgere in un sistema innovativo di governo locale, a partire dalle specificità di cui è portatrice. La terza, **"Costruzione del mercato di qualità sociale e pratiche di amministrazione condivisa"**, riflette sulle modalità di realizzazione di mercati di qualità sociale in rapporto alla implementazione di un modello di amministrazione condivisa. La parte denominata **"Ricerche"** infine presenta i dati ISTAT sulla responsabilità sociale d'impresa.*

*La struttura del volume presenta inoltre alcune sezioni denominate "Testimonianze" che affiancano ai saggi e alle relazioni più articolate gli interventi dei relatori delle GdB.*

Giulio Ecchia, Ruggero Villani

Forlì, maggio 2005



# Introduzione

**di Giulio Ecchia e Ruggero Villani**

*Università di Bologna*

La governance del territorio si pone oggi come tema di particolare importanza in relazione alle risposte ai nuovi bisogni legati all'aumento di complessità sociale. Ad esempio, se guardiamo alla crisi del tradizionale sistema di welfare osserviamo un tendenziale spostamento dell'attuazione delle politiche sociali a livello locale e della potestà legislativa sulle stesse a livello regionale.

Per le amministrazioni locali è di conseguenza sempre più rilevante l'apporto degli altri soggetti attivi sul territorio per l'individuazione di bisogni, la progettazione, la realizzazione e la valutazione degli interventi. L'esigenza è dunque quella di individuare paradigmi e modalità di amministrazione attraverso i quali sia possibile realizzare un'alleanza fra enti locali e corpi intermedi volta a forme innovative e maggiormente efficaci di governance del territorio.

Il filo conduttore dei lavori contenuti in questo volume risiede nel modello di "amministrazione condivisa" che dà corpo al principio di *sussidiarietà orizzontale*, sancito nella nostra Costituzione. Tale principio ha mutato le fondamenta dei "tradizionali" rapporti bipolari tra Pubblica Amministrazione e cittadini, aprendo molteplici prospettive di strutturazione dei rapporti tra Enti locali e i soggetti attivi sul territorio (Cittadini, Organizzazioni della Società Civile, imprese, imprese sociali). In questa prospettiva si colloca il modello di amministrazione condivisa che realizza un'alleanza fra cittadini e PA per il perseguimento dell'interesse generale, tramite un rapporto orizzontale e paritario.

A partire dal principio di sussidiarietà orizzontale, un primo fondamentale oggetto di riflessione affrontato dai lavori di questo volume riguarda le implicazioni teorico-culturali che l'accoglimento del paradigma di sussidiarietà e del modello di amministrazione condivisa introducono nella logica di governo del territorio. In particolare emerge la necessità di una sostanziale modificazione della cultura amministrativa che si è consolidata negli anni

sulla base del paradigma bipolare, la quale relega gli attori locali a un ruolo di subalternità che, limitandone il diritto di cittadinanza, ne impedisce di fatto la condivisione delle risorse finalizzata al conseguimento dell'interesse generale.

L'efficacia dell'azione amministrativa va declinata primariamente nella capacità di essere strumento di una democrazia sostanziale e, in questo, a divenire una leva per lo sviluppo di forme innovative di governance del territorio.

La seconda tematica attiene agli spazi di partecipazione e crescita che, nel modello di amministrazione condivisa, si aprono per l'impresa sociale. La riflessione centrale ruota attorno alla definizione del ruolo di tale impresa sulla base del fatto che essa svolge attività di interesse generale tramite un'attività imprenditoriale.

L'analisi dell'apporto specifico dell'impresa sociale in modello di amministrazione condivisa pone l'accento sulla possibilità di tali organizzazioni di intercettare l'emersione di nuovi bisogni e di fornire risposte adeguate. In una società che presenta un grado di complessità crescente, la potenziale capacità di innovare l'erogazione di servizi di pubblica utilità rappresenta una caratteristica di maggiore efficacia rispetto all'azione della PA e delle imprese for profit che operano nel settore delle politiche sociali.

A tal fine l'impresa sociale deve preservare alcune caratteristiche fondamentali, sia rispetto alla dimensione interna, sia a quella del rapporto con l'ambiente in cui opera. In particolare è rilevante il mantenimento di modalità organizzative informate alla centralità della dimensione relazionale e partecipativa. Una gestione d'impresa allargata ai principali portatori di interesse produce un aumento dei legami fiduciari, sia all'interno dell'organizzazione, sia rispetto al territorio in cui agisce, aumentandone il capitale sociale. Affinché l'attività dell'impresa sociale possa avere un reale impatto sulla governance del territorio è tuttavia necessario che essa operi con un'ampia autonomia dalla pubblica amministrazione. In particolare è fondamentale coniugare la realizzazione di una compiuta sussidiarietà orizzontale e il mantenimento di equi meccanismi competitivi, aprendo a nuove prospettive nei rapporti fra amministrazione locale e imprenditoria sociale.

La ricerca di innovative modalità di strutturazione delle relazioni fra il pubblico, i soggetti dell'economia civile e le imprese for profit guarda con grande interesse alla costruzione del mercato di qualità sociale, tema conclusivo di questo volume.

L'implementazione del modello di amministrazione condivisa si realizza nell'ambito del passaggio epocale da un sistema di welfare statale a un sistema in cui sia l'attività legislativa che quella di erogazione di servizi è decentrata. Questo produce, verosimilmente, una difformità nella fornitura dei servizi pubblici nei diversi territori italiani, ponendo un problema di universalità delle prestazioni e di uguaglianza dei diritti di cittadinanza lungo il territorio nazionale. Fondamentale è quindi la capacità del mercato di qualità sociale di rispondere a questo problema, con particolare riferimento alle modalità di coinvolgimento e di innovazione del ruolo del privato sociale e delle famiglie, che si colloca in un contesto in cui il trasferimento del potere ad un livello più vicino al cittadino, tramite la modifica del Titolo V della Costituzione, muta il ruolo dei corpi intermedi che divengono soggetti attivi nel perseguimento dell'interesse generale.

La definizione di nuove modalità di gestione delle politiche sociali appare strettamente legata al rispetto di alcune esigenze nella costruzione del mercato di qualità sociale. In particolare risulta necessario garantire la possibilità di scelta da parte degli utenti dei servizi di utilità sociale rispetto alla struttura di offerta che eroga il servizio. Questo significa risolvere, dal lato della domanda, il problema della scarsità delle risorse disponibili. Dal lato dell'offerta è invece necessario inserire meccanismi di regolamentazione che salvaguardino il principio di universalità delle prestazioni e garantiscano dinamiche competitive aperte sia alle organizzazioni for profit, che a quelle dell'economia civile.



# I Sessione

Amministrazione Condivisa:  
verso una nuova governance  
del territorio



# Amministrazione Condivisa: verso una nuova governance del territorio

**di Stefano Zamagni**

*Università di Bologna*

Lasciate che spenda qualche parola, in apertura di questo intervento, sul senso delle Giornate di Bertinoro. Siamo arrivati alla IV Edizione e mi piace ricordare come questo evento sia un esempio notevole, sia pure limitato, di ordine spontaneo nel senso di von Hayek. Il concetto di “ordine spontaneo” fa riferimento a tutte le iniziative e attività che nascono dal basso, non sulla base di un progetto pre-confezionato.

In questo senso, quindi, le Giornate di Bertinoro sono un esempio di approccio anti-costruttivista: quando noi stessi cinque anni fa decidemmo, come AICCON, di dare luogo a questa iniziativa nessuno era in grado di anticipare quello che sarebbe accaduto, anche se eravamo (e tuttora siamo) guidati da un'idea forte che ne dà il senso.

Ricordo questo perché l'edizione di quest'anno inaugura effettivamente una seconda stagione. Nelle precedenti edizioni infatti, l'attenzione era rivolta verso l'interno di quel mondo variegato che si è soliti chiamare Terzo Settore e che ormai, dopo il famoso convegno internazionale di Dublino nel 2000, viene più precisamente denominato Organizzazioni della Società Civile (OSC).

Quest'anno il tentativo, un po' ambizioso e forse rischioso, è quello di aprirci all'esterno guardando alle modalità tramite le quali le OSC possono dare un contributo alla ristrutturazione dei rapporti all'interno del Mercato, dello Stato e tra queste stesse sfere della società. Il tema di questa edizione è dunque l'Amministrazione Condivisa, o come sentiremo dire da altri in termini sostanzialmente sinonimi, la Sussidiarietà Circolare.

Qual è dunque il fondamento teorico dell'Amministrazione Condivisa? Per rispondere a questa domanda parto dalla constatazione che la modernità si è sempre retta su due pilastri: lo Stato e il Mercato.

Allo Stato era affidato il compito di tradurre in pratica il principio di uguaglianza: tanto *l'uguaglianza formale* secondo cui i cittadini sono tutti uguali

davanti alla legge, quanto *l'uguaglianza sostanziale* nelle attribuzioni di tipo economico e sociale, cioè a dire il Welfare State (anche Stato del benessere o Stato Sociale). Il Mercato invece è stata la sfera dell'attuazione pratica del principio di libertà: libera impresa, libero mercato, libero scambio.

Questo modello dicotomico Stato-Mercato ha avuto meriti indubitabili, i cui effetti saranno valutati dai futuri storici in maniera dettagliata. Mi interessa, in questa sede, evidenziare che oggi viviamo in un'epoca "post moderna" (anche "dopo moderna" o "post industriale", parole che tendono ormai ad essere usate come sinonimi, sebbene non abbiano lo stesso significato) che ha prodotto una modificazione di cui dobbiamo essere coscienti. L'acquisizione di questa consapevolezza rappresenta un notevole passo in avanti perché molti di noi, pur operando all'interno delle OSC, fanno fatica a capire che quel modello dicotomico Stato - Mercato non è più adeguato a rappresentare le esigenze di benessere e di libertà dei cittadini che vivono in società post-moderne.

Una delle novità di questa nuova epoca è proprio lo sviluppo e la trasformazione del ruolo delle OSC. A ben guardare prima di 30 anni fa, nel periodo in cui si è soliti indicare l'origine della globalizzazione, non si parlava di Terzo Settore sebbene esistessero soggetti che svolgevano le attività che oggi compiono le OSC. Ritengo, ma non ho qui il tempo di argomentarlo compiutamente, che sia propriamente la globalizzazione ad averne stimolato e specificato la funzione.

L'aspetto rilevante su cui voglio concentrarmi è il seguente: il Terzo Settore (termine che non mi sembra adeguato, come spiegherò tra breve) non è *additivo*, ma *emergentista* rispetto al ruolo dello Stato e del Mercato nella società post-industriale. Intendo dire che l'entrata in scena di questo terzo soggetto non rappresenta semplicemente un'aggiunta ma pone in discussione le relazioni già esistenti tra gli altri due enti.

A partire da una simile prospettiva la nozione di Terzo Settore è superata in quanto postula una logica di azione di Stato e Mercato che risulta immutata dall'ingresso delle OSC. Secondo tale concezione il ruolo di queste organizzazioni è additivo, cioè integrativo di un quadro di relazioni già esistenti: il Mercato segue la logica del profitto e lo Stato quella della redistribuzione; nel momento in cui questi due sistemi non soddisfano alcune esigenze importanti della società, allora si promuove l'azione del Terzo Settore. Questa è la logica che ha guidato anche gli stessi operatori delle OSC nell'ultimo quarto di secolo.

La mia tesi è che tale visione oggi abbia compiuto il suo corso e che la post-

modernità richieda una logica di azione delle OSC in grado di contaminare anche le sfere dello Stato e del Mercato e viceversa. Rimettere in gioco tali relazioni vuol dire comprendere che il Terzo Settore non può, e soprattutto non deve, limitarsi ad essere una nicchia nella quale si collocano organizzazioni che hanno un *modus operandi* diverso da quello delle altre.

A mio parere una società non ha possibilità di svilupparsi armonicamente quando il Mercato persegue la logica del puro profitto, lo Stato una logica di tipo burocratico-amministrativo e poi, residualmente, in una sorta di riserva indiana, organizzazioni costituite da persone “animate da buoni sentimenti” si comportano secondo la logica della reciprocità. Oggi dobbiamo prendere atto che questa visione, la quale ha avuto storicamente una sua funzione ed una sua coerenza (Si pensi, per tutti, al contributo di K. Polanyi), non può più funzionare.

Le OSC corrono oggi un duplice pericolo: il primo è che esse tendano a chiudersi in una nicchia, interpretandosi in termini residuali rispetto allo Stato e al Mercato, e cercando di fare il più possibile resistenza. Tale visione, fatta propria ad esempio da Latouche e da altri studiosi di scuola francese, induce le OSC a trovare protezione in uno spazio in cui i soggetti non sono contaminati né contaminano gli altri.

L'altro rischio è l'omologazione: cioè che i soggetti del Terzo Settore si rassegnino ad essere risucchiati o nella logica dello Stato o in quella del Mercato, come diversi segnali, già visibili nel nostro paese, lasciano chiaramente intendere.

Ritengo che sia necessario individuare e promuovere una funzione delle OSC orientata a modificare le relazioni complessive del sistema economico accettando che, nella fase del post-moderno, queste organizzazioni non debbano pensarsi come isolate o separate dagli altri due mondi, ma piuttosto partecipare e promuovere una logica di contaminazione reciproca.

L'idea dell'Amministrazione Condivisa sta proprio nel comprendere che la governance di un territorio, sia esso un comune o una regione, implica un ripensamento radicale delle relazioni che si stabiliscono tra l'Ente Pubblico, i soggetti del mercato e le OSC. Ad oggi non ci sono guide e modelli da poter seguire per attuare tale ripensamento che si colloca in una prospettiva completamente nuova, la quale chiede di liberarsi dai vecchi schemi di pensiero. Tale innovazione deve essere compresa anzitutto dagli stessi soggetti del Terzo Settore che, sino ad ora, hanno pensato se stessi in chiave prevalentemente additiva, e hanno stabilito rapporti conseguenti con la Pubblica Amministrazione (tramite convenzioni, contratti ad hoc, ecc). È molto più

facile vivere in uno spazio più o meno protetto, lamentarsi quando non si è difesi e protestare per ottenere qualcosa.

Rinchiudersi in una nicchia non è la via da percorrere, se crediamo al progresso morale e civile: può rappresentare una modalità di sviluppo che contribuisce ad assestare una fase emergenziale per un tempo limitato, ma non può certo avere ambizioni di sostenibilità nel lungo periodo.

Intendo ora introdurre un ulteriore elemento di riflessione con riguardo ad un aspetto caratterizzante il modello di Amministrazione Condivisa: in tale modello i rapporti tra i soggetti non si basano solamente sulla gerarchia o sulla legittimazione formale, ma *sull'autorità*. La specificità di questo termine va ben compresa: chi occupa il livello alto di una gerarchia ha senza dubbio potere e responsabilità. Tuttavia con il termine autorità si intende più propriamente il ruolo di chi è in grado di far avanzare il *bene comune*, come si evince dall'etimologia latina della parola che deriva dal verbo "augere", ossia "far crescere".

Questo deve essere l'obiettivo dell'Amministrazione Condivisa. Se una persona è in grado di "far crescere" sarà seguita e ascoltata: l'obbedienza e l'ascolto non deriveranno dal fatto che ci si colloca su un grado gerarchico più alto, ma dalla capacità di promuovere il bene comune. La legittimazione elettorale non è sufficiente per giustificare le decisioni amministrative: questa è una logica che riduce la democrazia ad una procedura. Inoltre, l'esercizio dell'autorità vale per tutti gli attori della società, non solo per chi ha una legittimazione derivante dal processo elettorale.

Il primo requisito dell'Amministrazione Condivisa consiste dunque nel fatto che le persone e le istituzioni affermino la loro autorità per ciò che dimostrano di saper fare per il bene della comunità di riferimento.

In tale senso, l'Amministrazione Condivisa è, l'approccio più adeguato con cui modificare la gestione dello stato sociale, rispetto a quanto si è fatto negli ultimi 50 anni.

Questa tesi la posso motivare brevemente con due ordini di riflessioni: la prima fa riferimento al fatto che nell'area dei servizi di welfare si deve prendere atto che le scelte degli agenti non sono indipendenti, ma interdipendenti. Quando le scelte dei soggetti sono indipendenti allora il meccanismo di mercato è lo strumento più adeguato per realizzare le finalità dello scambio. È quanto affermano tutti gli economisti nello spiegare la legge della domanda e dell'offerta: l'equilibrio si ottiene sotto la condizione in cui la domanda è indipendente dall'offerta. Se la curva di domanda fosse funzionalmente dipendente dalla curva di offerta, con il meccanismo di merca-

to non si potrebbero ottenere le proprietà di efficienza che caratterizzano un equilibrio.

Ebbene, nella sfera dei servizi di welfare le scelte sono quasi sempre di tipo interdipendente. Tecnicamente una scelta si dice interdipendente quando la decisione di un agente di acquistare un bene o un servizio non basta a garantire che l'agente possa effettivamente ottenere quel bene o servizio. Per esempio, se si vogliono acquistare delle scarpe, la decisione di acquisto è sufficiente a garantire che l'agente le possa ottenere, perché è sufficiente che questi si rechi in un negozio e paghi il relativo prezzo.

Nell'area dei servizi di welfare questa condizione non sempre si realizza in quanto la decisione di usufruire di un certo servizio non garantisce che questo sia possibile. Tale eventualità dipende infatti dalla partecipazione o collaborazione di almeno un'altra parte: in questo senso le scelte degli agenti sono interdipendenti.

In sintesi, la necessità di superare lo schema bipolare e di introdurre il modello di Amministrazione Condivisa nell'area che si è soliti chiamare del "welfare allargato" è legata, in primo luogo, a ragioni di efficienza.

Il secondo motivo per cui è urgente applicare tale modello riguarda il tema del rispetto. Nel film "La Grande Seduzione", ripreso da Sennett nel suo recente libro, c'è una frase molto interessante del protagonista, un uomo che vive dei sussidi di disoccupazione, il quale a un certo punto dichiara: "Ogni mese non ritiri solo i soldi, ma ritiri anche la vergogna. I soldi non bastano che per 15 giorni, ma la vergogna dura tutto il mese".

Il problema del rispetto delle persone e della loro dignità oggi sta emergendo in maniera del tutto nuova e drammatica. Per chiarire meglio cosa intendo parlando di rispetto è opportuno guardare ad alcuni documenti scritti da Keynes, il grande economista che ha inventato, a livello teorico, il Welfare State.

Un problema che gli economisti conoscono bene sta nel fatto che il pensiero di Keynes è stato spesso distorto dai keynesiani, per cui molto di quello che sappiamo della sua idea di Welfare da parte di Keynes deriva dalla interpretazione che hanno dato i keynesiani del suo pensiero originale. (È accaduto una cosa simile anche a Marx, "rovinato" dai marxisti, che hanno dato delle sue teorie un'interpretazione talmente riduttiva e riduzionista da renderlo, a volte, quasi banale).

Vi invito a rileggere le pagine di Keynes in cui sono tracciate le linee teoriche del Welfare State. Egli usa l'espressione "dipendenza democratica" e dice: "il Welfare che noi vogliamo fare deve esser un Welfare che rispetta le

identità delle persone”, e questo vuol dire che esso “deve realizzarsi attraverso un processo deliberativo in cui i portatori di bisogni partecipano al processo di ideazione e erogazione delle prestazioni stesse”.

Parlare di dipendenza democratica vuol infatti dire che il portatore di bisogno deve concorrere alla definizione delle modalità delle prestazioni, il che è proprio l’idea di Amministrazione Condivisa.

Nella visione tradizionale di Welfare è lo Stato che stabilisce ciò di cui ha bisogno il cittadino-utente. Costui può al massimo protestare, se ritiene di aver ricevuto una prestazione non congrua ai propri bisogni. Tale modello si oppone ad un’idea del rispetto come possibilità data alla persona di costruire ed esprimere la propria identità attraverso la soddisfazione dei bisogni, idea che ci sembra ben espressa dal concetto di dipendenza democratica.

In sintesi dunque sono due le ragioni per le quali è necessario implementare un modello di Amministrazione Condivisa: mentre la prima ha a che vedere con la questione di efficienza, perché il meccanismo di mercato non funziona quando le scelte degli agenti sono interdipendenti, la seconda concerne piuttosto il rispetto delle persone, il quale può essere garantito solo attraverso il tipo di partecipazione che, nella prospettiva dell’Amministrazione condivisa, si crea tra tutti i soggetti che operano in un territorio.

Spendo infine gli ultimi minuti che mi sono rimasti per sviluppare un’ulteriore considerazione: abbiamo visto il principio fondativo e le ragioni per cui dobbiamo aprire nel nostro paese un vasto dibattito sul modello di Amministrazione Condivisa. A questo punto del discorso ci si potrebbe domandare quale sia una proposta concreta di implementazione di tale modello che possa produrre risultati di rilievo.

La mia risposta sta nel concetto di *asset building*. Le strategie tradizionali di aiuto ai poveri o alle fasce meno agiate della popolazione, fino ad ora, sono state basate tutte su politiche di sostegno al reddito. È giunto il momento di dire, apertis verbis, che questo non basta: se continuiamo ad aiutare i poveri sostenendoli col solo reddito, costoro saranno destinati a rimanere sempre tali.

Il motivo risiede in una questione fondamentale: la vera povertà è oggi di natura patrimoniale, più che di reddito. Troppe mistificazioni si continuano a fare su questo punto anche nel nostro Paese, da una parte e dall’altra degli schieramenti politici. Ammetto che una persona possa essere provvisoriamente povera, però dobbiamo dare a ciascuno la prospettiva e la speranza di modificare la propria situazione.

È dunque necessario agire sul patrimonio tramite modalità di intervento,

quali *l'asset building*, che aiutano i poveri ad aumentare le proprie dotazioni patrimoniali, poiché questo aumenta la stabilità familiare, il capitale umano, i legami intergenerazionali, e così via. Gli interventi tradizionali sono necessari ma non bastano. Evidentemente tali interventi, quando vengono usati solo per consumi che non contribuiscono a modificare il patrimonio di risorse individuali, non aiutano le fasce di popolazione più indigenti ad uscire dalla cosiddetta trappola della povertà.

Si può dimostrare che, l'Amministrazione Condivisa, è necessaria per poter realizzare iniziative di *asset building* in quanto, queste richiedono la convergenza di sforzi e di risorse da parte di enti e istituzioni differenti (fondazioni bancarie, comuni, cooperative, cooperative sociali, imprese for profit, etc).

Questo è solo un esempio di una possibile realizzazione di tale modalità amministrativa che dimostra la concretezza e l'applicabilità immediata di tale approccio.

Concludo dicendo che l'Amministrazione Condivisa, in definitiva, traduce in pratica l'idea di geo-comunità: un neologismo che nel prossimo futuro è destinato a diffondersi. Geo-comunità significa che un soggetto collettivo si fa carico direttamente, in modo imprenditoriale, del futuro di un territorio.

Questo perché o l'Amministrazione fa il salto verso l'imprenditorialità o, se continua a pensarsi come burocrazia più o meno raffinata, non potrà svolgere seriamente alcun ruolo propulsivo.

È già un fatto positivo che oggi si discuta, in particolare in Europa, di geo-comunità come ultima frontiera dello sviluppo territoriale. E sapere che questo concetto è catturato da quello di Amministrazione Condivisa può probabilmente aprire di fronte a noi nuove prospettive di grande interesse.



# Un nuovo modo di amministrare

**di Gregorio Arena**

*Università di Trento*

## **1. L'amministrazione condivisa**

Questo saggio tratta di un modo nuovo di amministrare, cioè di perseguire l'interesse generale da parte di soggetti già esistenti, realizzato grazie ad un cambiamento fondamentale nel modo con cui tali soggetti si rapportano fra loro e con la realtà.

Sono infatti ormai mature le condizioni grazie alle quali all'interno del nostro sistema amministrativo, accanto al modello tradizionale di amministrazione possa svilupparsi un altro modello definito a suo tempo "amministrazione condivisa" e ora fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c. Cost., il quale dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

La novità del nuovo modo di amministrare sta tutta nel diverso rapporto fra politica, amministrazioni e cittadini: nel caso del modello tradizionale, politica e amministrazione si presentano rispetto ai cittadini come un unico blocco da essi separato e distinto quanto ad interessi perseguiti; nel caso dell'amministrazione condivisa, invece, politica, amministrazione e cittadini convergono nel perseguimento dell'interesse generale, secondo quanto previsto dall'art. 118, u.c. della Costituzione.

I soggetti sono gli stessi sia nell'uno, sia nell'altro modello di amministrazione; quella che cambia completamente è l'impostazione del rapporto fra di loro. Si passa da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse

per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare.

## **2. Il modello tradizionale ed il suo superamento**

La radicale novità rappresentata dal modello dell'amministrazione condivisa si apprezza meglio se si tiene conto che alla base del modello tradizionale di amministrazione vi è un potente schema teorico, definito paradigma "bipolare", il quale ha informato e tuttora continua ad informare di sé sia la scienza del Diritto amministrativo sia l'agire quotidiano delle amministrazioni, condizionando il modo stesso di concepire il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella nostra società.

Secondo tale schema i soggetti pubblici sono gli unici legittimati ad operare nell'interesse generale, mentre i cittadini sono per definizione nella posizione di amministrati, utenti, clienti, cioè in una posizione passiva, meri destinatari dell'intervento dei pubblici poteri. Ma a questo paradigma, che è stato e continua ad essere estremamente efficace per spiegare il modo di operare del modello tradizionale di amministrazione, è necessario oggi affiancare un altro paradigma, quello della sussidiarietà, l'unico in grado di costituire una base teorica adeguata per il nuovo modello di amministrazione condivisa.

L'adozione del paradigma sussidiario comporta inevitabilmente anche un riesame di ciascuno degli elementi che costituiscono un'amministrazione in modo tale da renderne il contenuto coerente con il radicale cambiamento nel rapporto fra soggetti pubblici e privati provocato dal principio di sussidiarietà. Funzioni, organizzazione, personale, procedure, mezzi, informazioni: ognuno di questi elementi è essenziale affinché un'amministrazione possa esistere ed operare, ma ognuno di questi elementi è destinato a cambiare ruolo a seconda che esso agisca all'interno del modello di amministrazione tradizionale o all'interno del modello dell'amministrazione condivisa, tenendo peraltro conto che essendo questi due modelli fondati essenzialmente su un diverso modo di rapportarsi fra loro di politica, amministrazione e cittadini, essi possono convivere all'interno dello stesso ente. E così un comune, per esempio, può operare in alcuni settori e in alcune fasi della propria attività sulla base del paradigma bipolare, utilizzando il modello tradizionale di amministrazione, mentre in altri casi e in altri momenti può operare sulla base del paradigma sussidiario, utilizzando il modello

dell'amministrazione condivisa.

Non è possibile in questa sede sviluppare un esame dettagliato di ciascuno dei sei elementi costitutivi alla luce del nuovo paradigma. Tuttavia, per quanto riguarda le funzioni, esse non dovrebbero subire cambiamenti significativi dall'adozione dell'uno piuttosto che non dell'altro modello di amministrazione, in quanto mentre la scelta di quale modello utilizzare dipende dalle amministrazioni e dai loro vertici elettivi, le funzioni sono individuate dal legislatore; ma è possibile e anzi auspicabile che la diversa percezione dei problemi di cui sono portatori i cittadini attivi abbia come effetto (direttamente o indirettamente) innovazioni anche per quanto riguarda le attività svolte dalle pubbliche amministrazioni.

È probabile invece che per operare utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa siano necessarie modifiche organizzative; in particolare, poiché il nucleo di tale modello sta in un diverso assetto dei rapporti fra politica, amministrazione e cittadini, sarà necessario individuare (o creare) le strutture deputate ad instaurare, mantenere e sviluppare la rete di rapporti che è alla base del funzionamento dell'amministrazione condivisa. In molti casi, peraltro, potrà essere sufficiente potenziare e riorganizzare strutture come gli Uffici per le relazioni con il pubblico, che pur essendo nati come interfaccia fra amministrazioni e cittadini all'interno del paradigma bipolare, tuttavia hanno caratteristiche organizzative e professionali tali da poter diventare uno degli snodi essenziali del nuovo modello di amministrazione condivisa.

Il cenno alle risorse professionali porta all'elemento, come sempre cruciale, rappresentato dal personale. La sussidiarietà è un principio eminentemente relazionale, per la cui realizzazione è necessario instaurare fra soggetti pubblici e privati un rapporto fondato sulla trasparenza, la collaborazione, il rispetto reciproco; un rapporto quindi molto diverso da quello, fondato sul paradigma bipolare, cui sono abituati da un lato i politici, dall'altro i dipendenti pubblici. Per modificare l'atteggiamento tradizionale di distacco e superiorità (quando non di arroganza e fastidio...) di certi politici e dipendenti pubblici nei confronti dei cittadini attivi è necessario agire sulle motivazioni di chi ha comunque pur sempre, per mandato elettivo o per professione, la responsabilità di soddisfare le esigenze della comunità di riferimento.

Si tratta di far capire a costoro che in una società come la nostra l'interesse pubblico non può più essere unicamente "affare" delle istituzioni, relegando i cittadini nel ruolo tradizionale di amministrati, meri destinatari dell'in-

tervento pubblico. Non si tratta di un problema di scarsità di risorse o di inefficienza delle strutture pubbliche; è invece un problema di “sistema”, dovuto alla complessità delle società moderne, non più governabili con gli strumenti e secondo gli schemi teorici tradizionali.

La sussidiarietà, in sostanza, non è un modo per rimediare a carenze dell'amministrazione, bensì un altro modo di amministrare, fondato su uno schema teorico che consente di affrontare problemi nuovi meglio di quello tradizionale. Questo è il motivo per cui in molti casi è necessario utilizzare il modello dell'amministrazione condivisa, fondato su quel principio di sussidiarietà che trasforma i cittadini da utenti in alleati dell'amministrazione nella gestione di una società la cui complessità costituisce per le amministrazioni una sfida che non possono vincere da sole.

L'elemento delle procedure non dovrebbe subire cambiamenti significativi dall'adozione del modello dell'amministrazione condivisa, salvo immaginare che possa nascere la figura del “responsabile del procedimento sussidiato”, mediante l'individuazione di un funzionario che rappresenti per i cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c. l'interlocutore principale all'interno dell'amministrazione. Rimangono fermi naturalmente gli istituti di partecipazione al procedimento amministrativo, grazie ai quali i cittadini attivi che in quanto tali si mobilitano per risolvere concretamente dei problemi di interesse generale possono in altra veste partecipare al procedimento e, dunque, al processo decisionale dell'amministrazione.

La realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e la partecipazione di tipo tradizionale sono infatti fra loro complementari, non alternative. Sebbene non sempre, nella pratica, sarà facile distinguere fra partecipazione e azione svolta sulla base del principio di sussidiarietà, tuttavia un primo criterio distintivo è dato dal fatto che la sussidiarietà è una forma nuova di libertà anche perché comporta un “fare”, non un “dire”, una partecipazione non alla discussione ed alla decisione sui problemi, bensì direttamente ed autonomamente alla soluzione dei problemi stessi.

Fra gli elementi essenziali per l'esistenza ed il funzionamento di un'amministrazione, i mezzi sono quelli che probabilmente subiranno i maggiori cambiamenti in seguito all'adozione del modello dell'amministrazione condivisa; non tanto da un punto di vista materiale, che i mezzi finanziari e strumentali normalmente utilizzati dalle amministrazioni rimarranno ovviamente quelli che sono, bensì da un punto di vista qualitativo, perché alle risorse delle amministrazioni si aggiungeranno quelle dei cittadini attivi ai sensi dell'art. 118, u.c., Cost.. Si tratta di risorse oggi del tutto

trascurate, quali il tempo, le esperienze, le competenze, le idee, le relazioni sociali, etc. dei cittadini, che grazie all'adozione del nuovo paradigma sussidiario potranno essere utilizzate con vantaggio per le amministrazioni ma soprattutto per l'intera comunità.

Infine, l'ultimo elemento, le informazioni. Nel modello dell'amministrazione condivisa tale elemento acquista rilevanza non tanto come informazioni, cioè come meri dati sulla realtà, bensì piuttosto come comunicazione, cioè come trasmissione di una visione del mondo. Come si è detto sopra, una delle conseguenze del cambiamento di paradigma, da bipolare a sussidiario, sta nel passare da un rapporto fra amministrazioni e cittadini fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla collaborazione e la cooperazione in vista di un obiettivo comune, l'interesse generale. La comunicazione, sotto questo profilo, ha un ruolo essenziale, perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l'azione comune.

Ma alla luce del nuovo paradigma sussidiario vanno riletti non solo gli elementi costitutivi dell'amministrazione, bensì anche i rapporti tradizionalmente instaurati da questa ultima con i privati, in modo da poter distinguere ciò che rientra nel modello tradizionale da ciò che rientra nel nuovo modello di amministrazione.

Da questo punto di vista, non si ha applicazione del principio di sussidiarietà laddove l'amministrazione attribuisca a soggetti privati, retribuendone l'attività, lo svolgimento di funzioni pubbliche. L'esternalizzazione di funzioni o servizi pubblici, nelle varie forme in cui essa può manifestarsi (dagli appalti all'outsourcing), è un modo di amministrare che rientra nell'ambito del paradigma bipolare, non di quello sussidiario, perché l'amministrazione rimane pur sempre l'unico soggetto legittimato al perseguimento dell'interesse generale ed il privato è solo un suo strumento.

Il soggetto privato cui viene affidata l'erogazione di un servizio pubblico si attiva se ed in quanto da tale attività ricavi un vantaggio economico; il suo obiettivo non è la massimizzazione dell'interesse generale, secondo quanto previsto dall'art. 118, u.c., bensì del proprio. E l'amministrazione opportunamente fa leva su tale motivazione per ottenere, in una logica di mercato, il miglior servizio possibile al costo minore; se il soggetto prescelto non dà buona prova, l'amministrazione nel rispetto delle procedure previste dalla legge è libera di scegliere un altro privato di cui servirsi.

Il modello dell'amministrazione condivisa fondato sul paradigma sussidiario presuppone invece un convergere di soggetti pubblici e privati verso il comune obiettivo rappresentato dall'interesse generale. I privati in tal caso non sono selezionati dall'amministrazione bensì si attivano autonomamente; il loro scopo non consiste nel ricavare vantaggi economici dalle proprie iniziative, che sono finalizzate soprattutto se non esclusivamente al perseguimento dell'interesse generale; infine essi non sono strumenti dell'amministrazione bensì suoi alleati, che liberamente scelgono di esser tali in seguito ad un'assunzione di responsabilità le cui motivazioni possono essere le più varie.

### 3. Una libertà solidale e responsabile

L'art. 118, u.c. della Costituzione è immediatamente applicabile, ma per dare piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale è necessaria la collaborazione di più soggetti: da un lato i cittadini e le imprese, dall'altro le pubbliche amministrazioni ed i rispettivi vertici elettivi.

Tuttavia se i cittadini non si attivano e se le istituzioni pubbliche non li sostengono (anche promuovendone l'assunzione di responsabilità), il principio di sussidiarietà non si realizza, perché la Costituzione riconosce ai cittadini la titolarità del diritto a svolgere, assumendone l'iniziativa, attività che i pubblici poteri sono tenuti a favorire in quanto di interesse generale. Si tratta di un'importante legittimazione del ruolo che già migliaia di persone svolgono da anni, spesso scontrandosi con l'indifferenza quando non addirittura con l'ostilità delle istituzioni; grazie all'art. 118, u.c. la cittadinanza attiva, già ben radicata nella società italiana, viene ora legittimata anche sul piano costituzionale come componente essenziale di un nuovo sistema di *governance*, di governo allargato e partecipato.

Le azioni poste in essere dai cittadini in base al principio di sussidiarietà sono dunque produttrici di diritto, fonti viventi di Diritto costituzionale e amministrativo; ed i cittadini in questione sono soggetti che fanno vivere la Costituzione esercitando un nuovo diritto, il diritto a perseguire con proprie autonome iniziative l'interesse generale.

Come spesso accade con i cosiddetti "nuovi diritti" (si pensi al diritto all'ambiente) anche questo è un diritto "non egoistico", in quanto la sua realizzazione avvantaggia anche (se non soprattutto) soggetti diversi da quelli che agiscono. I cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118 u.c. esercitano dun-

que una libertà nuova, che non rientra né fra i diritti di libertà tradizionali (libertà personale, di opinione, riunione, associazione, etc.), né fra i diritti sociali (“libertà dal bisogno”), bensì si caratterizza per essere una forma di libertà “solidale e responsabile”, dal cui esercizio traggono vantaggio sia il soggetto agente sia ogni altro soggetto.

Secondo quanto disposto dalla Costituzione, tale libertà consiste nell’autonoma decisione di attivarsi nell’interesse generale. Ma questo evidentemente pone il problema della definizione di ciò che si considera essere nell’interesse generale.

In questa sede, riprendendo quanto già affermato da Cotturri nella sua relazione e nella consapevolezza che la complessità dell’argomento è tale da rendere indispensabili approfondimenti ulteriori, si può conferire maggior concretezza al concetto di interesse generale, facilitandone così l’individuazione nei singoli casi di applicazione dell’art. 118, u.c., definendo come attività di interesse generale quelle volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni.

Sono beni comuni l’ambiente, la salute, l’istruzione, la fiducia nei rapporti sociali, la sicurezza, la vivibilità urbana, la legalità, la promozione dei diritti, la qualità dei servizi pubblici, l’integrazione sociale, la regolazione del mercato e altri beni simili, di cui ciascuno può godere liberamente ma che proprio per tale motivo sono continuamente minacciati da un uso egoistico. Il loro arricchimento arricchisce tutti, così come il loro impoverimento equivale ad un impoverimento di tutta la società.

Inoltre, si possono definire nell’interesse generale tutte quelle attività intraprese autonomamente dai cittadini i cui fini coincidono con fini previsti da norme vigenti, escluse per ovvi motivi di imparzialità e di tutela dei terzi le funzioni attinenti all’ordine pubblico, all’amministrazione della giustizia ed al governo del territorio. I cittadini che desiderano attivarsi ai sensi dell’art. 118, u.c. non possono altresì assumere iniziative in materia di atti precettivi (che servono a regolare in generale l’attività di uffici pubblici e di soggetti privati), di concessioni (con le quali le amministrazioni disciplinano l’uso di risorse sottratte alla disponibilità dei privati), di autorizzazioni (con cui le amministrazioni verificano che lo svolgimento di un’attività privata sia compatibile con un interesse pubblico), di provvedimenti ablatori (con i quali le amministrazioni impongono ad un privato il sacrificio di un suo interesse, a vantaggio di un interesse pubblico), di sanzioni amministrative (con le quali le amministrazioni puniscono gli illeciti amministrativi).

Si applicano evidentemente anche alle iniziative dei cittadini svolte sulla

base dell'art. 118, u.c. i principi di legalità e di uguaglianza; né potrebbe essere diversamente, anche considerando che tali iniziative devono essere sostenute da amministrazioni le quali sono a loro volta tenute a rispettare tali principi sia quando agiscono secondo il modello di amministrazione tradizionale, sia quando operano secondo il modello dell'amministrazione condivisa, favorendo le iniziative dei cittadini volte a realizzare il principio di sussidiarietà.

#### **4. La missione costituzionale dell'amministrazione**

L'art. 118, u.c., così come tutte le altre nuove disposizioni introdotte con le modifiche al Tit. V della Costituzione, deve essere interpretato in maniera coerente con il resto del dettato costituzionale e, in particolare, con i principi fondamentali.

Fra questi, è possibile individuare un legame specifico e mutuamente rafforzativo innanzitutto fra il principio di sussidiarietà orizzontale ed il dovere di solidarietà (art. 2 Cost.). Come s'è accennato, i cittadini che si attivano sulla base dell'art. 118, u.c. esercitano una particolare forma di "libertà solidale e responsabile", perché fra le motivazioni dei cittadini che si prendono cura dei beni comuni prevale il senso di responsabilità e la solidarietà nei confronti della comunità di appartenenza.

Un altro legame con i principi fondamentali emerge poi rileggendo il secondo comma dell'art. 4 alla luce del nuovo principio costituzionale: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". Realizzare la sussidiarietà orizzontale è sicuramente uno dei modi più efficaci per contribuire al miglioramento della comunità di appartenenza.

Ma i legami più significativi sono quelli fra il principio di sussidiarietà ed il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2°c.), da un lato e la sovranità popolare (art. 1, 2°c.), dall'altro.

L'art. 3, 2° c. dispone che "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Questa disposizione può essere riformulata in positivo, affermando che "È compito della Repubblica creare le condizioni

grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente se stesso e le proprie capacità”.

Tutti i poteri pubblici sono chiamati a realizzare l'impegnativo compito affidato loro dalla Costituzione; ma, fra questi, non v'è dubbio che spetti alle amministrazioni pubbliche il ruolo più importante nella rimozione degli ostacoli o, altrimenti detto, nella creazione delle condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno. Tutte le amministrazioni, siano esse centrali o locali, amministrazioni di regolazione o di prestazione, trovano in questa disposizione costituzionale il loro programma di lavoro, la loro stessa ragion d'essere: quella che la Costituzione affida loro è una vera e propria missione, cui esse non possono in alcun modo sottrarsi.

Di più: è il criterio alla luce del quale valutare tutta l'azione amministrativa, sia essa svolta utilizzando il modello di amministrazione tradizionale o il nuovo modello dell'amministrazione condivisa, fondato sul principio di sussidiarietà. Infatti, se è vero che non sono importanti i beni, ma ciò che i beni consentono di fare (o, meglio, di essere), prendersi cura dei beni comuni, da parte dei cittadini attivi, non è un fine in sé, bensì è un modo per contribuire alla creazione delle condizioni grazie alle quali ciascuno (ed essi stessi in primo luogo) possa realizzare pienamente le proprie capacità e potenzialità.

In questa prospettiva la valutazione dei risultati ottenuti applicando il principio di sussidiarietà (e dunque utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa) deve essere condotta sapendo che l'interesse generale di cui all'art. 118, u.c. si identifica con l'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° c.. La produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni sono il modo con cui i cittadini attivi concretamente perseguono insieme con l'amministrazione l'interesse generale: ma per entrambi al centro della loro azione c'è la persona umana, la sua dignità, la sua autonomia, le sue esigenze di autorealizzazione. I beni comuni sono uno strumento, non un fine.

Per questo creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare le proprie capacità è solo apparentemente un obiettivo per così dire “egoistico”, che interessa unicamente il soggetto destinatario dell'intervento pubblico; in realtà è un obiettivo che interessa l'intera collettività, esattamente nello stesso senso in cui la Costituzione afferma all'art. 32, 1°c. che la salute è un fondamentale diritto dell'individuo ma anche interesse della collettività.

È nell'interesse generale che a tutti i membri della collettività sia data l'opportunità di realizzare se stessi esercitando le proprie capacità, perché

questo arricchisce l'intera collettività, non solo i soggetti interessati. Ma la Costituzione non dice come la Repubblica deve creare le condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno, con quali mezzi, quali strutture, etc.; si limita ad indicare l'obiettivo, lasciando alla sensibilità dei legislatori (ivi comprese le Regioni, impegnate oltretutto in questa fase nella predisposizione dei nuovi statuti) nonché degli amministratori di individuare di volta in volta, nelle diverse fasi della storia del Paese, le modalità più adatte a raggiungere il risultato del "pieno sviluppo" delle capacità di ciascuno.

Finora tale risultato è stato perseguito utilizzando il modello di amministrazione tradizionale, fondato sul paradigma bipolare; adesso, come s'è detto, a questo modello se ne può affiancare un altro, fondato sul paradigma sussidiario. Favorendo le iniziative dei cittadini l'amministrazione persegue, sia pure con strumenti diversi da quelli tradizionali e in collaborazione con i cittadini stessi, la missione affidatale dall'art. 3, 2°c. Cost..

L'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art. 3, 2°c. e l'art. 118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in alcuni casi tale interesse è perseguito dai soggetti pubblici con gli strumenti tradizionali, in altri dai cittadini insieme con i soggetti pubblici, in un rapporto "sussidiario" nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di collaborazione per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Ma, sebbene sostenuta dai cittadini, l'amministrazione pubblica non può sottrarsi alla propria missione costituzionale, nemmeno in presenza di iniziative di cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c..

Questa ultima disposizione infatti non legittima in alcun modo, né letteralmente né sostanzialmente, un'interpretazione tendente a giustificare il ritrarsi di soggetti pubblici rispetto all'adempimento dei loro compiti istituzionali; al contrario, essa consente semmai a tali soggetti di ampliare la gamma delle modalità di realizzazione della loro impegnativa missione, avendo trovato grazie al principio di sussidiarietà degli alleati che si assumono autonomamente la responsabilità di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuno, quegli stessi cittadini del cui pieno sviluppo i pubblici poteri devono, secondo l'art. 3, 2°c., farsi carico.

## 5. I soggetti pubblici ed il sostegno ai cittadini attivi

Purtroppo le istituzioni italiane, sia nella loro componente elettiva sia in quella burocratica, non sono nella loro maggioranza molto disponibili ad accettare che i cittadini possano diventare soggetti attivi nella soluzione di problemi di interesse generale, come se fossero dei “co-amministratori”. Salvo eccezioni, le amministrazioni pubbliche del nostro Paese continuano ad operare ed a rapportarsi con i cittadini secondo il tradizionale schema bipolare che vede nei soggetti pubblici gli unici titolari del diritto ad occuparsi dei beni comuni, mentre i cittadini possono essere unicamente amministrati, utenti, al massimo clienti, certamente non alleati dell’amministrazione.

Al problema rappresentato dalla chiusura di molti amministratori si aggiunge poi il problema di definire concretamente come si debba interpretare la disposizione costituzionale che prevede che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini...”. Allo stato attuale della riflessione e delle esperienze tale disposizione non è di facile interpretazione, in quanto i modi con cui i soggetti pubblici possono “favorire” l’attuazione del principio di sussidiarietà da parte dei cittadini attivi possono essere i più vari.

Sicuramente il modo migliore e più in sintonia con il dettato costituzionale con cui un’amministrazione pubblica può favorire le autonome iniziative dei cittadini sta nel considerare la realizzazione del principio di sussidiarietà non come un fatto episodico e contingente, bensì come un impegno strategico che in quanto tale investe tutto l’ente, la sua organizzazione, i suoi dipendenti, il suo modo di operare e, in generale, il rapporto con la comunità al cui servizio l’ente è istituito.

Se un’amministrazione considera in tal modo la sussidiarietà vuol dire che chi la dirige ha compreso che in una società come la nostra la complessità dei problemi di interesse generale è tale da non poter essere risolta dalle amministrazioni da sole, relegando i cittadini nel ruolo tradizionale di amministrati, passivi destinatari dell’intervento pubblico. Riconoscere che i cittadini possano essere, oltre che amministrati, anche soggetti attivi nella cura dei beni comuni, dunque alleati delle amministrazioni, significa introdurre nella gestione di tali beni le competenze, i saperi, le relazioni e le idee dei cittadini, tutte risorse a disposizione di amministratori consapevoli del fatto che amministrare secondo il paradigma sussidiario vuol dire avere degli alleati preziosi, quegli stessi cittadini che secondo la prospettiva del

paradigma bipolare sono invece solo portatori di esigenze e di problemi. Favorire la realizzazione della sussidiarietà vuol dire quindi per un comune, per esempio, svolgere un ruolo di “catalizzatore” delle energie presenti nella comunità, incoraggiandone in vari modi l'emersione per la cura dei beni comuni (un esempio è quello del Comune di Roma, che ha promosso un'iniziativa chiamata “Idee in comune”, uno stimolo ai cittadini a proporre interventi per la cura dei beni comuni; un altro è quello del Comune di Belluno, che ha predisposto un modulo che i cittadini possono ritirare presso l'URP per presentare un'iniziativa fondata sull'art. 118, u.c.); costruire le proprie politiche insieme con i cittadini attivi, intersecando la partecipazione di tipo tradizionale e la sussidiarietà, facilitando così da parte dei cittadini l'assunzione di responsabilità nell'interesse generale; usare la comunicazione sia per colmare le carenze di informazione sul nuovo principio di sussidiarietà, sia per creare reti di soggetti pubblici e privati, accomunati dall'interesse alla cura di determinati beni comuni; vuol dire prevedere nell'ambito della propria struttura articolazioni organizzative specificamente deputate a rapportarsi con i cittadini che si attivano sulla base dell'art. 118, u.c.; formare il proprio personale, a tutti i livelli, affinché sappia affiancare alle professionalità tradizionali le nuove competenze necessarie per amministrare insieme con (e non soltanto per conto dei) cittadini; adottare, laddove necessari, regolamenti per disciplinare il rapporto con i cittadini attivi; utilizzare il bilancio sociale anche come strumento per valutare e valorizzare le attività svolte sulla base del principio di sussidiarietà.

## **6. Sussidiarietà e democrazia**

C'è un vincolo fortissimo fra democrazia e sussidiarietà: i diritti fondamentali e la “libertà solidale e responsabile” in cui si concretizza l'attuazione dell'art. 118, u.c. Cost. sono complementari, perché per prendersi cura dei beni comuni è indispensabile che siano riconosciuti ai soggetti che si attivano sia i diritti di libertà (cosiddetti diritti dell'uomo della prima generazione), sia i diritti sociali (cosiddetti diritti dell'uomo della seconda generazione).

Per poter essere quei cittadini attivi e responsabili cui fa riferimento l'art. 118, u.c. è necessario essere liberi: liberi innanzitutto di esprimere le proprie opinioni, di riunirsi, associarsi, comunicare, muoversi, confrontarsi con altri. Ma anche “liberi dal bisogno”, cioè essere stati messi dalla “Re-

pubblica” in condizione di poter esprimere i propri talenti, realizzando il più pienamente possibile se stessi, nel proprio interesse ma anche in quello dell’intera comunità. È infatti difficile immaginare che persone con gravi problemi personali o in condizioni di deprivazione sociale ed economica possano o vogliano mobilitarsi per prendersi cura dei beni comuni.

La partecipazione alla vita del Paese che si realizza attraverso l’attuazione del principio di sussidiarietà è sicuramente espressione di democrazia ma è un modo di esercizio della sovranità popolare che i membri dell’Assemblea Costituente difficilmente avrebbero potuto immaginare, considerato che la loro cultura istituzionale era, inevitabilmente, legata agli schemi tradizionali; la partecipazione “all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, 2°c.) cui essi facevano riferimento era principalmente quella che poteva manifestarsi attraverso l’esercizio del diritto di voto e la partecipazione alle attività dei partiti politici, dei sindacati e delle altre formazioni sociali.

E invece negli ultimi anni si è verificato un accrescimento degli spazi di partecipazione e quindi di democrazia grazie al graduale emergere di una nuova forma di cittadinanza, che possiamo definire “amministrativa” per indicare che essa si manifesta specificamente nell’ambito del sistema amministrativo.

La nascita di questa nuova forma di cittadinanza è dovuta a due fenomeni che si sono sviluppati in parallelo: da un lato la crescente autonomizzazione delle amministrazioni pubbliche rispetto al potere politico, dall’altro (e di conseguenza) il riconoscimento di nuovi diritti ai soggetti che hanno rapporti con le amministrazioni.

Anche nel caso dello sviluppo di una nuova sfera di diritti di cittadinanza riguardanti in maniera specifica il rapporto con le amministrazioni pubbliche (così come nel caso della cittadinanza europea), si assiste ad un’espansione della sfera della cittadinanza grazie all’aggiunta ad essa di un nuovo “pacchetto” di diritti relativo al rapporto con l’amministrazione; ma il punto fondamentale è che questi nuovi diritti vengono riconosciuti a tutti i soggetti che comunque entrano in rapporto con le amministrazioni pubbliche.

In altri termini, la cittadinanza amministrativa in Italia è un’espansione della sfera della cittadinanza che riguarda tutti coloro, cittadini di Stati comunitari e di Stati extra-comunitari, che entrano per qualsiasi motivo in contatto con le amministrazioni pubbliche italiane; l’unico requisito necessario per godere di tale specifica forma di cittadinanza consiste nell’essere cittadino di uno Stato, qualunque esso sia.

Una parte del “pacchetto” di diritti che dà vita alla cittadinanza amministrativa è formata da situazioni giuridiche soggettive tradizionali che possono essere tutelate mediante il ricorso alla magistratura. Accanto a questi diritti ve ne sono però altri del tutto nuovi, introdotti nel nostro ordinamento solamente in questi ultimi anni a seguito delle grandi leggi di riforma amministrativa che hanno caratterizzato gli anni Novanta del secolo appena trascorso.

I principali fra questi sono il diritto all'informazione (inteso sia come diritto ad essere informati dall'amministrazione, sia come diritto di accesso alle informazioni amministrative); il diritto alla semplicità dell'azione amministrativa e quello alla sua efficienza, efficacia ed economicità; il diritto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi ed il diritto alla conclusione in tempi certi di tali procedimenti; il diritto alla motivazione dei provvedimenti amministrativi e, su un altro piano, il diritto alla qualità dei servizi pubblici sancito dalle varie Carte dei servizi e quello alla verificabilità dei risultati dell'azione amministrativa.

Naturalmente non tutti questi diritti sono ugualmente consolidati nel nostro ordinamento, vista anche la loro recente introduzione; inoltre in molti casi mancano ancora gli strumenti per ottenerne il rispetto da parte delle amministrazioni, in quanto gli strumenti di tutela tradizionali non possono essere utilizzati e quelli nuovi devono ancora essere predisposti. Tuttavia questi ed altri nuovi diritti dei cittadini italiani e stranieri nei confronti delle pubbliche amministrazioni configurano una sorta di “cittadinanza amministrativa” che da un lato contribuisce in maniera significativa all'espansione della sfera tradizionale della cittadinanza, ma dall'altro si affianca ad essa costituendo una sfera autonoma di libertà.

In generale, dunque, la cittadinanza amministrativa è più ampia della cittadinanza politica e riguarda un numero di soggetti maggiore; ma finora essa è stata fondata sul riconoscimento di diritti da esercitare per così dire “contro” l'amministrazione (dal diritto di accesso al diritto alla qualità dei servizi pubblici), dunque pur sempre all'interno di rapporti fondati sul paradigma bipolare. Il riconoscimento ai cittadini della libertà “solidale e responsabile” che nasce dal riconoscimento del principio di sussidiarietà e l'imposizione alle amministrazioni di un corrispondente obbligo di ausilio modifica l'impostazione di tale rapporto ed amplia il contenuto della cittadinanza amministrativa, introducendo al suo interno oltre ai diritti nei confronti dell'amministrazione anche poteri autonomi, quali appunto quelli previsti dall'art. 118, u.c. Cost..

L'attivarsi dei cittadini ai sensi dell'art. 118, u.c. configura dunque una nuova forma di partecipazione democratica, non riconducibile né alle categorie tradizionali della partecipazione politica né a quelle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo. In realtà i cittadini che danno attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale danno vita a forme di esercizio della sovranità popolare inedite, ma certamente non meno significative ed incisive delle forme tradizionali, con cui si integrano e completano a vicenda ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese.



# La governance del territorio fra sussidiarietà verticale e orizzontale

**Prof. Luca Antonini**

*Università di Padova*

## **1. Dal centralismo al decentramento: il percorso della sussidiarietà orizzontale nel processo di riforma dell'assetto istituzionale italiano.**

La *Welfare Society* ha storicamente rappresentato una delle risorse più decisive dello sviluppo economico, culturale e sociale del nostro Paese: tuttavia, essa è rimasta soffocata, per motivi essenzialmente ideologici, per un lungo periodo che inizia a datare dall'Unità d'Italia e arriva fino agli ultimi anni della "Prima Repubblica". Il processo di centralizzazione e alla sfiducia verso le realtà locali, infatti, fin dalla loro origine sono stati contestualmente accompagnati da una spiccata tendenza verso lo statalismo, al punto che la potenzialità della *Welfare Society*, con le sue implicazioni di cittadinanza attiva, è rimasta una sorta di "bella addormentata" nella programmazione dello sviluppo italiano. Nonostante le grandi opere e le iniziative sociali nate all'insegna del principio di sussidiarietà continuassero a sfidare, con la loro visibilità, ogni diversa considerazione, solo assai raramente la progettualità politica italiana ha scommesso sulla risorsa della società civile.

È emblematico, ad esempio, che in Italia si debba ancora registrare la mancanza di una disciplina civilistica dell'impresa sociale (v. *infra*) e che la legislazione stenta a riconoscere i vantaggi, anche in termini di "moralizzazione" del mercato, che potrebbe consentire il ricorso al Terzo settore in un contesto votato, secondo un processo più o meno guidato, verso le privatizzazioni.

Solo a partire dagli anni '90 è iniziato, contestualmente all'avvio di un processo di rivitalizzazione delle autonomie locali, qualche segnale d'inversione di tendenza nell'assetto dei poteri pubblici e si è assistito ad una nuova valorizzazione delle strutture del cd. privato sociale nello svolgimento di servizi pubblici. Si è pervenuti, in alcuni settori, all'inserimento degli enti

Non Profit nell'ambito di singole programmazioni di settore (ad. es. nelle recenti l. n. 328 del 2000, di riforma dell'assistenza sociale e nella l. n. 135 del 2001, di riforma della legislazione nazionale sul turismo) e al riconoscimento giuridico di singoli soggetti del privato sociale.

A fronte d'aperture più o meno riuscite, come quella del poco fortunato decreto legislativo sulle ONLUS<sup>1</sup> o come quella della legislazione sul volontariato<sup>2</sup>, significative evoluzioni si sono potute cogliere nella tendenza a restituire al diritto privato non poche figure che in passato erano interamente disciplinate dal diritto pubblico. In questa direzione si colloca la privatizzazione delle casse previdenziali (d. lgs. n. 501 del 1994); la trasformazione degli enti lirici da enti pubblici in fondazioni di diritto privato (d. lgs. n. 376 del 1996); l'assunzione della qualità di persona giuridica privata da parte degli enti conferenti le aziende bancarie (l. delega n. 461 del 1998 e successivi decreti delegati).

Nel frattempo, l'istituzione della figura delle cooperative sociali (l. n. 381 del 1991) aveva posto le premesse perché si avviasse il tentativo di introdurre anche in Italia, sul modello belga e d'altri paesi europei, una disciplina dell'impresa sociale, che, sebbene strutturata in forma commerciale, essendo dotata di capitali e producendo reddito, è vincolata alla non distribuzione e al reinvestimento degli utili<sup>3</sup>. Solo nel mese di Aprile di quest'anno, tuttavia, il Consiglio dei ministri ha approvato (è ora all'esame del Parlamento) un d.d.l. sull'impresa sociale che dovrebbe consentire di superare, almeno in parte, il *gap* tra l'inadeguatezza della disciplina civilistica del Libro I del Codice civile e la reale potenzialità del settore Non Profit.

All'interno di questo complesso processo di sviluppo dell'ordinamento italiano, dove spesso la valorizzazione delle realtà del Terzo settore non è tuttavia avvenuta con l'ampiezza che sarebbe stata auspicabile, le prime dirette ed esplicite formulazioni del principio di sussidiarietà, anche nella sua valenza orizzontale, sono avvenute nell'ambito della riforma delle autonomie territoriali.

In particolare, una prima significativa affermazione del principio si ritrova nell'art. 4 della legge 59 del 1997 (la legge Bassanini con cui si è avviato il

<sup>1</sup> Cfr., sul principale limite di tale normativa, ALVISI, *art. 7, Commento*, in CAVALERI e LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004, 205.

<sup>2</sup> Cfr. TONDI DELLA MURA, *Il volontariato nel sistema costituzionale delle autonomie*, Milano, 1996, *passim*.

<sup>3</sup> Cfr. BORZAGA-SANTUARI, (a cura di), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, Trento, 1998, Regione T.A.A.

federalismo amministrativo) e poi nell'art. 2 della l. n. 265 del 1999, sulle autonomie locali.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V - superando parte delle diffidenze e le incomprensioni che avevano caratterizzato il dibattito sull'art. 56 nei lavori della Bicamerale - ha poi riformulato l'attuale art. 118 della Costituzione, prevedendo espressamente, al IV comma, il principio di sussidiarietà orizzontale<sup>4</sup>. Si è trattato di una novità importante che è stata posta alla base della sent. n. 301/2003, che ne ha evidenziato le prime implicazioni, dal momento che la Corte costituzionale ha ricondotto le fondazioni bancarie all'interno dei soggetti espressivi delle "libertà sociali", limitando quindi le possibilità di ingerenza pubblica al riguardo.

Infine, la riforma costituzionale approvata in prima deliberazione dal Senato e dalla Camera dei Deputati (AC 4862) contiene un'importante evoluzione a questo riguardo. Il nuovo articolo 118 prevede ora: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni *riconoscono* e favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. *Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonomia iniziativa degli enti di autonomia funzionale per la medesima attività e sulla base del medesimo principio*". Le parti aggiunte (indicate in corsivo) hanno una rilevanza costituzionale notevole. La riforma del Titolo V aveva introdotto la sussidiarietà orizzontale; ed è stato un passo importante. La formulazione, tuttavia, era timida e un po' equivoca: dava l'impressione che il potere pubblico valorizzasse l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, solo in virtù di una graziosa concessione<sup>5</sup>. Nella nuova formulazione quella "larva" di sussidiarietà diventa "farfalla" perché utilizza il verbo "riconoscere" che la Costituzione dispone anche per i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali (art.2, Cost.). Ne deriva un deciso rafforzamento che potrebbe essere ricco di implicazioni in molti settori dell'ordinamento, dove la creatività economica e sociale è ancora troppo spesso bloccata da "lacci e laccioli"<sup>6</sup>.

<sup>4</sup>Cfr., sulle implicazioni del riconoscimento costituzionale dell'autonomia privata, le interessanti osservazioni di ALVISI, op. cit., 205.

<sup>5</sup>Cfr. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, 15 che rispetto all'attuale art.118 Cost. prospetta che la decisione in ordine alla competenza ad agire sia di carattere politico e spetti "alla maggioranza del momento".

<sup>6</sup>Cfr. *Burocrazia: palla al piede del Paese*, in *Ilsole24ore* 17.6.04 dove si riportano dati del *World Economic Forum* che dimostrano come, a causa delle lungaggini burocratiche, in Italia occorrono in media 64 giorni per avviare un'impresa, contro i 3 della Danimarca, i 5 del Regno Unito, i 16 dell'Irlanda.

L'evoluzione dell'art.118 Cost. è quindi importante perché rende giustizia (almeno più di prima) alla tradizione italiana e implementa quella rete di democraticità, data dal protagonismo della società civile, che costituisce una risorsa indispensabile in un sistema bipolare destinato, come prevede la riforma, ad essere governato da un *Premier* rafforzato. Il modello costituzionale del 1947 sacrificava la capacità decisionale rispetto all'esigenza di garantire la massima democraticità ad un Paese che usciva da un'esperienza di totalitarismo. Oggi le esigenze sono diverse: ci troviamo a fronteggiare la necessità di un'evoluzione in termini di *governance* che richiede rapidità dei processi decisionali, difficile da garantire con circa mille parlamentari a deliberare una legge. Il rafforzamento dei poteri del *Premier* deve però essere bilanciato con istituti che consentano realmente ai cittadini l'esercizio della loro "sovranità" personale, recuperando democrazia sostanziale. L'emendamento sulla sussidiarietà è quindi un passo in avanti in questa direzione.

È importante, infine, segnalare che la Camera ha ora approvato un emendamento della maggioranza, presentato a firma Elio Vito, Anedda, Volonté ed altri che modifica il comma dell'art.118 Cost. riguardante la sussidiarietà orizzontale nei seguenti termini: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni *riconoscono* e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, *anche attraverso misure fiscali*". Da un lato, quindi, si conferma la positiva evoluzione del Senato che ha aggiunto "riconoscono" a "favoriscono" e dall'altro, ed è la grossa novità, si prevede un riferimento anche alle misure fiscali. Inserire questa formula in costituzione significa molte cose. Soprattutto però significa rovesciare una delle più retrive derive dello statalismo che hanno segnato lo sviluppo del nostro ordinamento a partire dall'Unità d'Italia. Da quando non si è più considerato adeguatamente lo straordinario apporto che la creatività sociale, traducendosi in opere, ha dato in termini di servizi, di occupazione, di sviluppo al nostro Paese. Il fisco italiano prevede, infatti, una detassazione delle erogazioni liberali al Non Profit che è letteralmente ridicola rispetto a quella di Germania, GB, Usa. La più forte vessazione, anche da altri punti di vista (si pensi all'obsoleta definizione di ente non commerciale), il settore Non Profit in Italia l'ha subita proprio a livello fiscale. Così come la famiglia: l'ancora troppo scarsa considerazione fiscale della spesa dei genitori per mantenere ed educare i figli contribuisce al grave abbassamento del tasso di natalità nel nostro Paese. L'emendamento sulla sussidiarietà fisca-

le permetterebbe di cambiare registro. Non solo vincolerebbe il legislatore ad un migliore trattamento fiscale per il Non Profit, ma un fornirebbe alla stessa Corte una nuova arma, destinata a rendere molto più stringente il suo sindacato. Altre misure poco felici, come la recente stretta fiscale sulle fondazioni bancarie e quindi sul loro contributo alla *Welfare Society*, avrebbero vita difficile.

## 2. Federalismo e Welfare Mix.

Le maggiori aperture verso nuove formule di *Governance*, espressive di un tentativo di fusione delle caratteristiche di garanzia del pubblico e di efficienza del privato, attraverso partenariato sociale e sussidiarietà orizzontale, si sono quindi manifestate innanzitutto nei nuovi sistemi regionali di *Welfare* realizzati in forza dei maggiori poteri allocati, via via, dal *federalizing process*.

In alcune Regioni, ad esempio, oggi si rileva una marcata tendenza verso un *Welfare* plurale dal carattere spiccatamente promozionale: l'introduzione su larga scala di meccanismi di *cash* regolato (i *voucher*), si associa, infatti, a un atteggiamento di forte apertura alla concorrenza tra produttori di servizi, ampliando così le possibilità di scelta da parte delle famiglie, fortemente valutate come soggetto attivo<sup>7</sup>. Nel settore dell'istruzione merita di essere ricordato il "buono scuola" (ormai diffuso in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, ecc.) che ha finalmente permesso un'importante evoluzione del rapporto tra pubblico e privato nel sistema dell'istruzione. Anche nelle politiche per la famiglia l'innovazione è stata notevole: in Italia raramente si sono registrati, in questo campo, interventi di tipo promozionale, più spesso la famiglia è stata guardata solo come un soggetto da assistere nei momenti di debolezza. A livello regionale, invece, negli ultimi anni si sono sviluppate politiche dirette a superare l'assistenzialismo con la promozione della famiglia come "sensore privilegiato di bisogni e produttore solidale di risorse"<sup>8</sup>. Il tradizionale modello è stato quindi integrato da interventi di tipo "societario"<sup>9</sup>: ad esempio, la legislazione lombarda ha

<sup>7</sup> Cfr. PESENTI, *Nuovi modelli di regolazione regionale nei servizi socio-assistenziali*, Paper presentato al convegno *Sociologia, politiche sociali e servizi alla persona*, Trento, 2003.

<sup>8</sup> Così Piano sociosanitario Regione Lombardia 2002.

<sup>9</sup> Le politiche "societarie"... "puntano a un nuovo intreccio tra società civile e Stato, secondo un principio di sussidiarietà 'complesso'... secondo una logica ... societaria tra organizzazioni che incorporano

favorito, tramite incentivi, l'associazionismo familiare e la creatività sociale nella realizzazione di innovative forme d'autonoma risposta ai bisogni: "nidi famiglia", "servizi nido" presso le imprese, "banche del tempo", ecc.. Sul versante dell'assistenza sociale, inoltre, ha trovato larga attuazione il sistema degli assegni di cura e dei *Voucher*. Ad esempio, si sta diffondendo il sistema lombardo del buono anziano: un'erogazione mensile a favore degli anziani non autosufficienti, utilizzabile per "acquistare" prestazioni assistenziali (infermieristiche, riabilitative, ecc.) da soggetti pubblici o privati accreditati. Il buono ha permesso a molti anziani di rimanere in famiglia senza finire in una casa di riposo o in ospedale: una soluzione, quindi, molto "umana" che ha anche consentito un forte risparmio ai bilanci sanitari delle Regioni, dati i costi di ricovero in una RSA o in ospedale. Politiche innovative sono state sviluppate anche nel settore della tutela della salute, dove la spinta verso il federalismo si è intersecata con le innovazioni nell'assetto della sanità pubblica dell'ultimo decennio (cancellazione dei trasferimenti del Fsn, ampliamento dei tributi propri, caduta dei vincoli di destinazione delle risorse regionali, definizione di standard di fornitura attraverso la determinazione dei Lea). Si è potuto assistere, in questa materia, ad un'evoluzione complessa che ha rafforzato il ruolo delle Regioni - cui è stata consentita una maggiore libertà di definire i modelli organizzativi - come soggetti responsabili non solo della fornitura ma anche del finanziamento delle prestazioni sanitarie. Pur all'interno di un'evoluzione per alcuni aspetti problematica, si è potuta quindi rafforzare una cultura della responsabilità degli amministratori locali che ha permesso una maggiore efficienza complessiva<sup>10</sup>.

Gli esempi si potrebbero moltiplicare, ma quanto esposto già dimostra la tendenza dei modelli regionali di *Welfare* a strutturarsi, sebbene con intensità variabile, su una diffusa applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

A livello regionale, non sono mancati peraltro anche innesti di sussidiarietà fiscale. Già nel contesto dei limitati poteri concessi dal vecchio art. 119 Cost. Regioni ed Enti locali hanno, per quanto loro consentito, effettuato un'em-

---

un nuovo principio di libertà e responsabilità solidale". Così, DONATI, *Quali nuove politiche per la famiglia*, in [www.osservatorionazionalefamiglie.it](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it); cfr., inoltre, ROSSI, *L'associazionismo familiare in Italia*, ivi.

<sup>10</sup> In tal senso, MURARO, *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, pp. 63, in FRANCO-ZANARDI, a cura di, *I sistemi di Welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Milano, 2003, 63, ss.

brionale applicazione di questo principio<sup>11</sup>.

In particolare, sul piano regionale, si possono evidenziare le esperienze dell'Irap e dell'addizionale all'Irpef.

Riguardo all'Irap, che può essere aumentata o diminuita nella misura massima di un punto percentuale, anche per singoli settori produttivi o categorie di soggetti passivi, le Regioni hanno fatto largo uso dei poteri loro concessi, introducendo significative modulazioni delle aliquote. In generale, gli interventi normativi degli enti seguito vari modelli, differenziando le aliquote in alcuni casi per territorio, in altri per attività o per ente, scegliendo inoltre di introdurre misure temporanee o stabili. In applicazione della sussidiarietà sono, in particolare, state favorite le realtà del settore *non profit*, impegnate istituzionalmente in attività socialmente rilevanti. Tra queste, soprattutto le ONLUS - grazie a una disposizione statale che consente agli enti locali e alle Regioni di diminuire o persino esentarle dai tributi di loro competenza - hanno ottenuto in varie circostanze un abbassamento dell'aliquota oltre l'1%. Peraltro, mentre alcune Regioni hanno disposto le medesime agevolazioni per tutte le ONLUS, altre hanno differenziato il trattamento in base ai settori di attività.

L'imposta, per ora, più significativa dal punto di vista dell'applicazione del principio di sussidiarietà fiscale si trova, tuttavia, a livello comunale. Si tratta della principale entrata tributaria dell'ente, l'imposta comunale sugli immobili, istituita con il d.lgs. n. 504/92, anch'essa piuttosto chiaramente ispirata al principio del beneficio. La disciplina del tributo consente ai Comuni margini di manovra piuttosto ampi: questi infatti, oltre a poter modulare l'aliquota, possono introdurre anche una detrazione per l'abitazione principale, ulteriore rispetto a quella già prevista per legge. Infine, la normativa Ici esenta dal pagamento dell'aliquota gli edifici destinati ad usi culturali o ad alcune attività di pubblico interesse, siano in proprietà di soggetti privati o pubblici. Molti Comuni hanno sapientemente utilizzato le possibilità offerte dalla normativa, introducendo significative riduzioni di aliquota per gli edifici adibiti ad abitazione principale o per le ONLUS, o, ancora, prevedendo consistenti detrazioni per le situazioni caratterizzate da una diminuita capacità contributiva.

Quanto sin qui esposto è quindi sufficiente a evidenziare una generalizzata tendenza dei modelli regionali di *Welfare* a strutturarsi, sebbene con in-

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli, si veda PIN, *La "sussidiarietà fiscale" nelle politiche regionali. Confronto fra l'esperienza italiana e quella spagnola*, in *Non Profit*, 2004, 98

tensità variabile, su una diffusa applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Le ragioni di questa maggiore disposizione della sussidiarietà a trovare ingresso nelle politiche regionali sono diverse, alcune legate a favorevoli contingenze politiche, altre indotte dalla stessa necessità di riorganizzare le funzioni trasferite dallo Stato senza replicarne le ataviche disfunzioni. Nell'ambito di un moderno processo di decentramento, infatti, il meccanismo dello sviluppo economico tende a ribaltarsi passando dalla logica *top down* (tipica del modello statalistico) a quella *bottom up* (tipica del modello locale). Nella logica *bottom up* occorre riconoscere, custodire, valorizzare e "inventare" risorse che sono riconosciute come, di fatto, oggettivamente limitate; l'apertura al variegato "arcipelago" dei soggetti della sussidiarietà, in tali condizioni, diventa quindi un percorso quasi inevitabile. La logica dello sviluppo regionale in una prospettiva federalista comporta, infatti, la necessità di individuare le risorse su cui contare, per non replicare, ai livelli locali, quelle disfunzioni dello Stato centralizzato che s'intendono superare in una nuova e più adeguata prospettiva.

Non è un caso, ad esempio, che la legge nazionale che valorizza le associazioni di promozione sociale sia stata preceduta da diverse legislazioni regionali (a titolo non esaustivo: l. reg. Piemonte n. 48 del 1995, l. reg. Lombardia n. 28 del 1996).

All'implementazione dei poteri regionali è, quindi, corrisposta un'apertura verso soggetti diversi da quelli strutturati nella forma burocratica tradizionale, che ha poi fatto da volano ad un'analoga evoluzione a livello della legislazione nazionale: si pensi al cd. "buono scuola statale" previsto nella l. n. 62 del 2000), al "buono vacanze" per le famiglie povere (previsto dalla legge quadro sul turismo), ai "titoli per l'acquisto dei servizi sociali" (introdotti dalla legge quadro sull'assistenza sociale).

Le possibili cause del fenomeno appaiono adeguatamente intelligibili solo alla luce delle contingenze strutturali legate al processo prima descritto. Un moderno federalismo implica, infatti, una maggiore responsabilità nella gestione di risorse oggettivamente limitate e, in questo contesto, la sussidiarietà orizzontale diventa la formula di *governance* idonea a valorizzare le condizioni di sviluppo di una cittadinanza attiva. La responsabilità di una pubblica amministrazione che gestisca lo sviluppo secondo questa prospettiva è quella di saper identificare i soggetti depositari di potenzialità, economiche e sociali, coinvolgendoli nella gestione o nella cogestione dei servizi pubblici (in senso oggettivo). Si tratta di un percorso difficilmente

evitabile se si vuole raggiungere quel risultato, altamente auspicabile, del passaggio da una concezione del cittadino, delle sue associazioni e delle autonomie funzionali come “risorse” della collettività regionale e non più come soggetti solo “controllati” dall’istituzione pubblica.

I nuovi modelli regionali di *Welfare* rappresentano, quindi, l’inizio di un processo che può consentire un’importante evoluzione al sistema di protezione sociale del nostro Paese.

Dal contesto internazionale, peraltro, giungono significative conferme di questo attuale connubio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale.

Ad esempio, si segnalano dalla Germania recenti evoluzioni in tema di servizi locali all’interno delle *Gemeindeordnungen*, le leggi dei Lander sull’ordinamento comunale, che spesso limitano le possibilità di istituire imprese comunali con stringenti clausole di sussidiarietà orizzontale, sulle quali esiste ormai una interessante giurisprudenza<sup>12</sup>. Da questo punto di vista, notevole importanza riveste la sentenza della Corte costituzionale del Land Renania-Palatinato (*RhPhVerGH* del 28.3.2000) sul cd. principio, da poco introdotto dal Land, di “sussidiarietà rinforzata” che impone ai Comuni di dimostrare che con le proprie eventuali imprese l’interesse pubblico può essere raggiunto non “altrettanto bene”, ma (si badi bene) “meglio” di quanto non siano in grado di fare i privati.

Merita di essere ricordata, inoltre, la recente sentenza della Corte Suprema degli Usa che ha legittimato il programma di *Vouchers* scolastici dello Stato dell’Ohio valutandolo compatibile con la severa *Estabilshment Clause* del I Emendamento della Costituzione americana. Tale pronuncia dimostra, infatti, come il federalismo e quindi la sussidiarietà verticale possa coniugarsi con il principio della sussidiarietà orizzontale<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Sulla quale cfr. FUSARO, *I servizi locali in Germania: ovvero le attività economiche comunali a garanzia della Daseinsvorsorge in bilico tra fine pubblicistico e mercato*, in *Riv. Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2001, 857, ss., nonché D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 21, ss.

<sup>13</sup> Sulla sentenza, cfr., *amplius*, ANTONINI, *Crisi dello Stato nazione e ridefinizione dei modelli di Welfare: la via della sussidiarietà nel rapporto impositivo*, in VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, Milano, 2002, 365, ss.

### 3. Modernizzare la formula di governance: la prospettiva della sussidiarietà fiscale

Una delle più interessanti prospettive di sviluppo di un nuovo modello di *governance* può derivare dall'applicazione di meccanismi di sussidiarietà fiscale.

Per inquadrare l'argomento è utile premettere che esistono vari modelli attraverso i quali può essere attuato, con risultati diversi, il principio di sussidiarietà. Infatti, quando il sistema istituzionale supera il cd. "paradigma bipolare"<sup>14</sup> e mette a disposizione risorse all'interno di un paradigma relazionale<sup>15</sup> rivolto alla creazione di un sistema reticolare, l'apertura verso i soggetti del privato sociale può avvenire secondo forme diverse, più o meno efficaci. In particolare, gli strumenti che possono essere utilizzati a questo riguardo possono essere classificati secondo il seguente ordine, che ne evidenzia in senso crescente l'effettiva attitudine a realizzare gli autentici presupposti della sussidiarietà<sup>16</sup>: *outsourcing o esternalizzazione di servizi*<sup>17</sup>; *sussidiarietà per progetti*<sup>18</sup>; *valorizzazione delle iniziative dei privati*<sup>19</sup>; *Voucher*<sup>20</sup>; *"buoni servizio" a consuntivo o a preventivo*<sup>21</sup>; *strumenti fiscali*.

<sup>14</sup> L'espressione è di CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2001, 59

<sup>15</sup> Cfr. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003 ed organizzato da Astrid e da *Quelli del 118*.

<sup>16</sup> La classificazione ragionata di cui sopra è tratta da VIOLINI, a cura di, *Sussidiarietà e decentramento*, Milano, 2003. e ripresa in VITTADINI, *Introduzione*, XXXIII, in VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, cit.

<sup>17</sup> Si tratta del semplice affidamento in *outsourcing* a un soggetto privato di un servizio pubblico, che in genere avviene — salvo casi rari di *best practices* — prescindendo dalla valutazione di quello che la società civile fa o può fare. La logica in base alla quale viene attribuita la commessa è decisa dall'ente pubblico e solo l'esecuzione è in mano a privati, che devono quindi adeguare le loro strutture alle esigenze dell'ente pubblico che esternalizza il servizio. I limiti sono molteplici: la mortificazione del pluralismo, la non valorizzazione della qualità dell'ente; la difficoltà dell'ente assegnatario a dare lavoro stabile e qualitativamente qualificato.

<sup>18</sup> L'ente pubblico, soprattutto quando i bisogni sono standardizzati e i servizi che vi rispondono sono differenti e sperimentati, stimola la capacità di risposta delle organizzazioni private. In questo caso, l'ente pubblico fissa regole per la selezione e la valutazione dei progetti, incentiva e stimola anche finanziariamente i soggetti che intendono auto-organizzarsi per rispondere ai propri bisogni.

<sup>19</sup> In questo caso, l'ente pubblico sostiene a posteriori, quelle iniziative poste già in atto, particolarmente "meritorie" per la società. Si sceglie l'ente meritorio e si assegnano contributi attraverso procedure particolari. L'ente ha una sua libertà e originalità nel perseguimento degli obiettivi prefissati. Le iniziative dei privati vengono valorizzate per il loro rilievo sociale, evitando sovrapposizione con le autorità pubbliche.

<sup>20</sup> *Il voucher* permette, anche sotto il profilo finanziario, l'attuazione della libera scelta fra i diversi agenti, secondo uno slogan di derivazione inglese "denaro segue utenti". È necessario un accreditamento sulla base di una selezione dei soggetti erogatori e una negoziazione su quantità e qualità del progetto. È particolarmente adatto nei settori mediamente strutturati dove è possibile e opportuno individuare esattamente le prestazioni necessarie.

Soprattutto quest'ultima modalità merita di essere considerata, in virtù della sua potenziale idoneità a modernizzare la formula di *governance*. La cd. sussidiarietà fiscale non rappresenta, infatti, un semplice espediente burocratico, consente bensì un possibile recupero di alcuni elementi di democraticità sostanziale, che, in mancanza di questa prospettiva, sembrerebbero destinati ad affievolirsi di fronte ai fenomeni di crisi fiscale del modello tradizionale di *Welfare*<sup>22</sup>.

I diritti sociali, infatti, costituiscono ormai, nel loro nucleo essenziale, un patrimonio culturale irrinunciabile della civiltà europea occidentale. Non è quindi in discussione, in fondo, l'obiettivo della universalità dei diritti sociali, ma la modalità con cui questo è stato perseguito. In altre parole, quello che può essere rivisto è il sostanziale monopolio statale nell'erogazione dei servizi sociali, i suoi costi e le sue inefficienze, che hanno spesso reso più nominali che sostanziali le garanzie universalistiche. Il Terzo settore, a condizione di adeguare, modernizzandola, la relativa disciplina normativa, si presenta quindi come il nuovo possibile fulcro dell'erogazione delle prestazioni aventi valore sociale. Tuttavia, altrettanto inevitabili esigenze di contenimento della spesa pubblica rendono improbabile la sostenibilità di un modello dove, al finanziamento della spesa prodotta dagli attori pubblici tradizionali, semplicemente si aggiunga il finanziamento di nuovi attori, individuati in base al principio di sussidiarietà orizzontale. Non è sostenibile l'ipotesi di aggiungere alle vecchie forme di spesa nuove forme di spesa. Ci deve essere, invece, un meccanismo di sostituzione, che rimetta al centro la spesa efficace intaccando le rendite e le inefficienze. Proprio nel progettare questo meccanismo di sostituzione viene in considerazione l'opportunità di compensare alla crisi del principio "*no taxation without representation*" e all'affievolimento della sua virtù democratica.

La questione si sposta pertanto sulla necessità di rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà fiscale, quella forma di *governance* dove il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori (burocrati, sindacalisti, ecc.) anziché quelli dei

---

<sup>21</sup> Il buono servizio a preventivo si applica nei settori non strutturati dove è impossibile individuare esattamente le prestazioni, gli erogatori e valutare standards qualitativi minimi dei soggetti privati. Il finanziamento viene erogato direttamente all'utente e non sono previsti controlli pubblici sugli erogatori di servizio. Il soggetto erogante servizi si trova in una condizione meritevole di tutela indipendentemente dalla possibilità di documentare la fruizione di questi. Ci sono vantaggi di gestione rispetto ai voucher perché si elimina l'accreditamento. Il rischio è quello di un uso distorto dei fondi.

<sup>22</sup> Cfr., al riguardo, BRUNI-ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004, 155, ss.

destinatari. È innegabile, infatti, che una rendita di posizione ha protetto i fornitori dei servizi dalla concorrenza, che hanno spesso utilizzato l'apparato a loro vantaggio, mentre i destinatari del servizio non hanno avuto alcuna voce in capitolo. Nel tradizionale modello "burocratico impositivo" il cittadino, infatti, si è visto restituire in termini di servizio quello che aveva pagato con l'imposizione fiscale, diminuito però del costo burocratico della gestione di questo *transfer*. Il servizio pubblico è stato erogato in una situazione di sostanziale monopolio; ha quindi facilmente risentito anche di uno scadimento qualitativo<sup>23</sup>, ma l'opzione per un servizio "privato" diverso da quello offerto dall'ente pubblico (eventualmente ritenuto inefficiente), ha dovuto essere pagata (da chi ne aveva la facoltà) con risorse ulteriori rispetto a quelle già prelevate dall'imposizione fiscale.

L'evoluzione suggerita dall'applicazione del principio di sussidiarietà si candida a correggere questo modello: non solo agendo sul piano dei soggetti erogatori dei servizi, innestando elementi di concorrenza rivolti a contemperare solidarietà ed efficienza, ma anche su quello fiscale, restituendo "sovranità" al contribuente.

Il principio di sussidiarietà fiscale, infatti, è declinabile in varie possibili applicazioni, tutte rivolte a favorire la sovranità personale. Ad esempio, implicando la precedenza del risparmio fiscale rispetto all'assistenza pubblica (come nel caso del *Familienexistenzminimum* elaborato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca), oppure riconoscendo al contribuente la possibilità di destinare direttamente una parte dell'imposta a favore di soggetti sociali ritenuti meritori, ottenendo la detassazione delle relative donazioni (come nel caso della contribuzione etica su cui v. *infra*), riconosciute come forma alternativa di concorso alla spesa pubblica *ex art. 53 Cost.*

In tal modo, una parte del controllo sulla spesa pubblica non passerebbe più solo attraverso il circuito della rappresentanza politica, ma sarebbe restituito al contribuente, riconoscendogli una diretta libertà di scelta riguardo ai servizi meritori da finanziare.

<sup>23</sup> È decisamente significativo il dato che emerge dal *Libro bianco sul Welfare 2003* dove si dimostra che il sistema di protezione sociale italiano più che per un volume di risorse non elevato è risultato poi carente soprattutto nei risultati finali, con una scarsa efficacia delle politiche distributive sul livello di povertà. In Italia, infatti, la differenza tra "rischi di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali" si colloca al 3% di fronte ad un 8% nella media Europea e un 20% dei Paesi più efficaci. Solo la Grecia è risultata meno efficace del nostro Paese nella lotta alla povertà. Secondo il *Libro bianco sul Welfare* la spiegazione sarebbe individuabile anche nel fatto che "nella politica di risanamento degli anni novanta si è finito per concentrare i risparmi sulla spesa sociale redistributiva (le istanze interessate erano spesso le più deboli della rappresentanza politico sociale)".

È chiaro che l'introduzione di simili meccanismi implica attente gradualità ed elaborazioni, (la sussidiarietà fiscale non potrebbe mai sostituire, ma solo correggere il modello burocratico impositivo) tra cui senz'altro quelle rivolte a prevedere strumenti idonei a superare le cd. asimmetrie informative. Tuttavia, può rappresentare un passo in avanti verso nuove possibili forme con cui riconsiderare il problema della garanzia dei diritti sociali. È significativo, da questo punto di vista, ricordare come nelle sue significative sentenze sul *Familienexistenzminimum*, sia stata proprio la considerazione della "sussidiarietà fiscale" a consentire alla Corte costituzionale tedesca di riproporre una centralità del valore della "dignità umana" non altrimenti garantita da logiche di tipo assistenzialistico<sup>24</sup>.

In Italia, la prospettiva di una decisa attuazione della sussidiarietà fiscale si è evidenziata soprattutto nell'ambito della recente riforma del sistema tributario. Oltre alla *De Tax* un'ipotesi forte di sussidiarietà fiscale, definita "contribuzione etica", era contenuta nel documento sul rilancio dell'economia presentato da Tremonti il 3 luglio 2004. Le dimissioni del Ministro ne rendono ora incerta la sorte: la portata indubbiamente innovativa della proposta, tuttavia, la renderebbe meritevole, nelle sue linee di fondo, di un appoggio *bypartisan* indipendentemente da ogni altra considerazione su forme, modalità e tempi con cui la riforma fiscale sarà portata avanti. Peraltro, una soluzione simile è stata poi prospettata poche settimane dopo: la cd. proposta "Più dai, meno versi", fortemente sostenuta dal Forum del Terzo settore e quindi dall'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà, diretta a innalzare fino al 10% dell'imponibile la detassazione delle donazioni al Non Profit.

Per quanto riguarda, invece, la contribuzione etica, questa avrebbe consentito di ridurre del 2% l'aliquota dell'imposta sui redditi al contribuente che dimostrava di avere erogato il 2% del suo imponibile ad un Ente Non Profit impegnato in servizi sociali meritori. Veniva così corretto il tradizionale modello "burocratico impositivo" attraverso l'applicazione di un meccanismo di sussidiarietà fiscale. In tal modo, una parte del controllo sulla spesa pubblica sarebbe uscito dal tradizionale circuito della rappresentanza poli-

---

<sup>24</sup>Cfr., in proposito, ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, 325, ss., dove viene fornita una descrizione analitica di questa giurisprudenza del *Bunderverfassungsgericht* che affermato la necessità costituzionale del riconoscimento della spesa effettivamente sostenuta per mantenere ed educare i figli, portando l'ordinamento tedesco, a questo riguardo, verso una situazione molto più avanzata di quello italiano. Oggi in Germania una famiglia può arrivare a dedurre fino a 15.000 Euro in relazione alla spesa per un figlio a carico.

tica - dove spesso trova alimento il gioco delle rendite - per essere assegnato al contribuente, riconoscendogli una diretta libertà di selezione riguardo ai servizi meritori da finanziare e quelli inefficienti da tagliare. Il contribuente sarebbe stato reso più “padrone dell’imposta” (o almeno di una sua parte) e avrebbe potuto tagliare “dal basso” la spesa sociale inefficiente, evitando di finanziarla, e promuovere, finanziandola, quella efficace.

Ulteriori applicazioni della sussidiarietà fiscale potranno riguardare, in un prossimo futuro, i livelli di governo sub statali. Si è già evidenziato in precedenza come già al momento attuale, pur all’interno dei limitati poteri a disposizione in materia fiscale, le autonomie regionali e locali abbiano spesso già effettuato un’embrionale applicazione della sussidiarietà fiscale.

Nel prossimo futuro, sia l’appuntamento con il federalismo fiscale, sia, *de iure condendo*, il nuovo art.118 Cost. potrebbero garantire maggiori spazi a questi sviluppi locali della sussidiarietà fiscale.

La competenza su molti settori del *Welfare* è ormai, infatti, sempre più allocata a livello regionale o locale: costituirebbe un’importante evoluzione quella di consentire alle Regioni (ed eventualmente agli Enti locali) di poter disporre la detraibilità dai tributi regionali o locali quel sistema dei *voucher* e buoni sociali che diffondendosi in misura sempre maggiore costituisce uno dei principali elementi d’innovazione dei modelli di *Welfare* locale. Nel concreto funzionamento del sistema dei *voucher*, allo stato attuale è impossibile per le Regioni e gli altri Enti locali evitare di imporre un complicato passaggio burocratico alle risorse dei cittadini. Questi, infatti, pagano le imposte che dallo Stato vengono poi, dopo diversi passaggi, ridistribuite agli Enti locali; il cittadino è costretto a compilare moduli e a presentare documentazioni per ottenere il *voucher*; l’Ente locale, infine, riassegna loro la cifra corrispondente al *voucher*. Si tratta di un complicato giro burocratico che comporta costi non indifferenti per le amministrazioni locali e notevoli perdite di tempo per i cittadini.

Nell’ambito dell’attuazione del nuovo federalismo fiscale, prevedere che le realtà regionali e locali possano stabilire la detraibilità dei buoni dalle imposte locali eviterebbe di trasformare i cittadini in “assistiti”. Le Regioni e gli altri Enti locali risparmierebbero sull’organizzazione burocratica (che spesso assume dimensioni non indifferenti: occorre predisporre uffici, controlli, ecc.) e i soldi dei cittadini rimarrebbero nelle loro tasche evitando tutti i passaggi prima descritti. Da qui la sussidiarietà fiscale: attraverso la detrazione si evita di trasformare un cittadino, che avrebbe risorse proprie per assolvere alle esigenze sociali, in un assistito che deve richiedere

le risorse che il fisco gli ha portato via, con una conseguente lesione della propria dignità personale.

In altre parole, riconoscendo l'applicabilità di questa sussidiarietà fiscale si limiterebbe il rischio dell'aumento della pressione fiscale, perché si ridurrebbero i costi burocratici diretti; sarebbe inoltre favorita l'apertura verso soggetti diversi da quelli burocratici tradizionali nella erogazione di servizi di pubblica utilità; si aumenterebbe conseguentemente la libertà di scelta dei cittadini; infine, si otterrebbe il risultato di qualificare in senso maggiormente autonomistico le addizionali senza creare soverchie difficoltà gestionali soprattutto alle imprese (se verranno elaborati – come è possibile – adeguati meccanismi diretti ad evitare complicazioni di gestione).

È importante ricordare che in Spagna, dove le Comunità autonome sono state recentemente dotate del potere di introdurre detrazioni e deduzioni sulle imposte sui redditi<sup>25</sup>, questa previsione ha ottenuto, peraltro, l'effetto di far ridurre la pressione fiscale sui redditi di circa tre punti percentuali<sup>26</sup>: una volta che il potere di concedere agevolazioni si avvicina al cittadino è difficile che l'ente politico possa non esercitarlo.

---

<sup>25</sup> Nel 1996 è stato attribuito alle Comunità Autonome il 15% del gettito – aliquota innalzata al 30% una volta devolute alle Comunità le competenze in materia d'istruzione non universitaria – dell'imposta sui redditi, prevedendo inoltre che le Comunità potessero modulare, mantenendo la progressività dell'imposta, del 20% l'aliquota di compartecipazione, e introdurre detrazioni per circostanze personali e familiari. Dal 2001 i poteri delle Comunità si sono ulteriormente accresciuti.

<sup>26</sup> Se le Comunità non fossero intervenute sui tributi loro attribuiti, negli anni 1997-1998 il gettito IRPEF sarebbe aumentato del 13,38%, mentre l'aumento effettivo è stato stimato in 10,62%. Dunque, complessivamente le Comunità hanno utilizzato i propri poteri normativi sull'Imposta sui redditi per diminuire la pressione fiscale.

\* Questo testo è legato ad un progetto di ricerca che sto portando avanti con Alessandra Smerilli. Alcuni delle conclusioni analitiche sono una volgarizzazione di un modello sviluppato in un paper congiunto (in corso di pubblicazione), "How to pay Socrates?". Oltre ad Alessandra Smerilli questo lavoro ha usufruito dei commenti di Benedetto Gui, Vittorio Pelligra, Stefano Zamagni e Luca Zarri, che ringrazio.



# Amministrazione Condivisa come sistema di governance comunitario: un commento

**di Ugo Ascoli**

*Università Politecnica delle Marche*

Voglio ragionare con voi nel tentativo di inserirmi nei temi introdotti da Stefano Zamagni, il quale ha fatto anche alcune affermazioni audaci ma sicuramente interessanti, dal punto di vista teorico-politico, sui temi dell'economia e sulla sussidiarietà fiscale. Vi propongo un ragionamento per punti, offrendovi una duplice esperienza: da un lato il mestiere di sociologo e dall'altro quello, che sto svolgendo, di amministratore regionale, che mi ha dato la possibilità di vedere le cose anche da un punto di vista diverso.

Ritengo che siamo tutti convinti della necessità di modificare il modello di governo del territorio in un sistema di governance, cioè in un sistema a cui più soggetti partecipano e dove ci sia una regia condivisa. Vorrei quindi farvi ragionare, in primo luogo, su questo punto: se un territorio non riesce a preservare un equilibrio tra il livello dei servizi, la qualità della vita dei suoi cittadini, la capacità di attrarre intelligenze, capitale e risorse all'interno del suo sistema, esso può fallire. Quindi occorre pensare in una logica di tipo sistemico. Tuttavia, se vogliamo parlare di Amministrazione Condivisa della geo-comunità come necessità della fase storica che stiamo vivendo, questo non basta. Io credo che sia necessario pensare a un sistema di governance in cui dobbiamo inserire elementi e tratti di carattere comunitario. Il che significa avere a che fare con la fiducia, con l'identità, con la reciprocità, che sono gli elementi fondanti del concetto di comunità. In altre parole è necessario che una società locale si prenda cura di sé utilizzando diversi tipi di attori i quali hanno differenti tipi di responsabilità, di risorse e di capacità di rappresentanza.

È questa la complicazione nella realizzazione di un sistema di amministrazione condivisa: i soggetti pubblici debbono costituire un insieme con i soggetti sociali organizzati. Utilizzo questa denominazione perché non indico solamente le organizzazioni del Terzo Settore, ma anche le associazioni di categoria, le associazioni sindacali, datoriali e dei lavoratori e i movimenti

cosidetti “single issue movement”, che nascono nelle comunità locali e che si costituiscono per affrontare un tema che attira l’attenzione di un quartiere o di una comunità, relativo a particolari classi di età o gruppi.

Tali soggetti devono riuscire a trovare una formula per concertare e costruire assieme una società in cui tutti i soggetti tendano verso un obiettivo, perché oggi questa è la sfida che ci troviamo di fronte. Sono d’accordo nel dire che la comparsa sulla scena di questi soggetti non può essere una cosa che lascia inalterato il funzionamento dello Stato e del Mercato, come ormai abbiamo ampiamente appurato.

I meccanismi di regolazione complessiva devono tenere conto della ricchezza di tutti gli attori che compongono i territori, se vogliamo andare verso una società nella quale si punta a realizzare il “diritto all’inserimento”, citando il sociologo francese Rosan Vallon il quale sosteneva che questo è il nuovo diritto di cittadinanza nel XXI secolo. Si tratta di un diritto di cittadinanza straordinario che fa giustizia e implica una serie di questioni quali l’esclusione sociale e la povertà. In particolare investe il tema degli interventi sul reddito, della povertà patrimoniale, dei meccanismi di esclusione sociale a vari livelli di gravità che poi portano anche a forme di povertà. Ma questo discorso non abbiamo il tempo di affrontarlo approfonditamente.

In secondo luogo, per costruire un progetto di Amministrazione Condivisa in un sistema di soggetti diversi, con differenti capacità di rappresentanza e di azione, è necessario cercare di inserire tratti comunitari in una società che comunità non è e che vorremmo invece che fosse. Se vogliamo andare verso un discorso di attuazione del diritto dell’inserimento, diciamo con riferimento al modello Nord Europeo, è chiaro che dobbiamo costruire un progetto di Amministrazione Condivisa e non solo perché lo impongono gli eventi, in quanto gli eventi impongono anche, talvolta, i sistemi autoritari. Innanzitutto, come voi sapete, in Italia c’è una crisi profonda e strutturale della rappresentanza politica. Questo è un dato importante non presente trenta o quaranta anni fa. I partiti, quali che siano, non sono più in grado di filtrare, di intercettare, di rappresentare sia le istanze della società che quelle dei propri elettori.

In secondo luogo c’è una complessità sociale crescente che non trova risposta, non perché il welfare italiano sia solo caratterizzato trasferimenti. Non basterebbe neanche un welfare di qualità quale quello scandinavo, perché ci sono nuovi bisogni che richiedono risposte differenti.

Vi indico solo alcuni temi: il senso di insicurezza che ormai si è impadronito dei cittadini, non solo in Italia; la sfiducia nel futuro delle nuove generazio-

ni; la cultura della non legalità che sta pervadendo questo paese; la politica necessaria ancora subita e non responsabilmente condivisa dell'integrazione degli immigrati per salvaguardare gli equilibri demografici, occupazionali, economici dei paesi europei; la questione della non autosufficienza, i nuovi rischi sociali, le problematiche ambientali.

Questo tipo di complessità non può essere sicuramente intercettata dal solo soggetto pubblico a meno che illimitato. Pensate alle problematiche legate alle interdipendenze che un comune affronta quando deve fare, ad esempio, un piano di sviluppo del traffico. Può pensare di limitare il piano ai confini municipali? Neanche la grande città può farlo: bisogna ragionare per bacini, per vallate, per aree territoriali più vaste. Inoltre c'è una sempre crescente insufficienza delle risorse pubbliche a far fronte alle sfide.

Infine c'è una considerazione che dà la possibilità di sperare nella realizzazione di questo modello che consta di una maggiore ricchezza e potenzialità nell'ambito del Terzo Settore: se noi confrontiamo la mappa di tale settore nel 2004 con quella di soli 20 anni fa troviamo una potenzialità straordinaria e una diversificazione che lo fa soggetto/pluralità di soggetti con enormi capacità di imprenditoria sociale, politica, pubblica.

Una terza questione fondamentale è il perché. A che punto siamo su questo tema? Penso che a livello delle Pubbliche Amministrazioni comunali, provinciali e regionali c'è ancora molto da imparare e da migliorare per acquisire innanzitutto la consapevolezza delle sfide che si stanno vivendo e del contesto in cui si è chiamati ad intervenire. È necessario inoltre tradurre tali consapevolezze in cambiamenti che siano culturali, e non in comportamenti di brevissimo periodo legati a logiche micro e macro clientelari, o se preferite particolaristiche e corporative, nell'ambito delle attività della Pubblica Amministrazione. Si vuole ancora trattare il Terzo Settore come un soggetto che esegue, in molti campi, scelte e direttive prese dal pubblico, che ha una strategia di un soggetto privato di mercato, ma costa meno. Non c'è in sostanza la condivisione che altri soggetti svolgano la funzione di interesse pubblico anche se non sono soggetti pubblici.

Questa tematica anche a livello del Terzo Settore non è tuttora chiara e condivisa: sappiamo che non c'è ancora la capacità di superare i singoli confini dell'attività delle proprie mission, di problematizzare le soglie dimensionali per poter mettersi insieme e lavorare, di coordinarsi a sufficienza con gli altri. Manca in sintesi la capacità di progettazione che si comincia praticare sui territori, ma con una grande fatica. Quindi il Terzo Settore non è ancora in grado di rivendicare, nella sua generalità, questo ruolo di

concertazione e di co-progettazione senza il quale non si riesce a costruire un sistema di governance. Naturalmente ci sono delle eccellenze, ma nella media questo non accade.

Inoltre si deve riflettere sui cambiamenti che dovremo promuovere, perché qui si tratta di individuare i modelli, di condividere la necessità, di capire le problematicità, ma anche di condividere delle strade per velocizzare il cambiamento.

Innanzitutto credo che occorra sperimentare nuovi percorsi di formazione e di aggiornamento dei soggetti che lavorano in determinati settori, dal sociale alle politiche pubbliche. Anche se non è facile, bisogna implementare percorsi di formazione comune nei quali partecipino i dipendenti comunali insieme a quelli di società private o del Terzo Settore con i quali dovrebbero collaborare.

Poi, nell'ambito della pianificazione di un territorio, occorre avviare un'attività vera di co-progettazione. Anche sulla base della mia esperienza posso dire che i risultati che questo sforzo può dare, investendoci del tempo, sono straordinari: quando hai costruito un piano insieme ai comuni, ai soggetti del Terzo Settore, ai singoli movimenti, alle associazioni di categoria, tutta questa attività straordinariamente difficile porta a progetti che sono molto più efficaci di altri che posso commissionare a un consulente, seppur molto bravo.

Quarta questione: dobbiamo costruire la possibilità che rappresentanze della società locale entrino anche nel monitoraggio e nella valutazione dei progetti. Occorre quindi trovare un equilibrio tra chi è responsabile dei procedimenti e dei processi decisionali e coloro che intervengono nel processo di concertazione: questo è un equilibrio molto difficile e anche qui occorre sperimentare delle strade nuove.

La valutazione deve essere tale da inserire sistematicamente la voce dell'utenza nel ripensamento e nella programmazione dei servizi. Le politiche sono poche, isolate, denutrite, in via di depressione politico-culturale: non c'è ancora la capacità di agire in questo senso. Se realizzo un programma sui servizi di pubblica utilità devo comunque identificare e parlare con l'utenza ( le persone o le associazioni che le rappresentano). Questo mi permette la valutazione e la riprogrammazione, ed è l'unica modalità tramite la quale si chiude il cerchio dell'Amministrazione Condivisa.

Vorrei inoltre lanciare una provocazione sui cambiamenti che dobbiamo realizzare: è necessaria una modificazione nel campo delle relazioni sindacali e nella contrattualistica volta alla realizzazione di contratti di lavoro

che riguardano tutti coloro che svolgono lo stesso tipo di attività, a prescindere dal datore di lavoro. Se svolgo la funzione di assistente sociale e lavoro per il comune, per una cooperativa, per una associazione, devo avere lo stesso trattamento. Mi rendo conto della complessità di quello che dico. Tuttavia è impossibile costruire un'Amministrazione Condivisa finché non abbiamo la capacità di pagare allo stesso modo lo stesso lavoro ovunque esso si svolga e da chiunque venga pagato. Si potrebbe sinteticamente dire: non contratti pubblici e privati, ma contratti per grandi categorie di lavoro. Questo rappresenterebbe veramente una liberazione di risorse ed energie. Giunto al termine di questo percorso, dico che dobbiamo affrontare queste sfide al cambiamento tanto nella Pubblica Amministrazione quanto nelle altre organizzazioni, sebbene non ne sia diffusa ancora la consapevolezza. Vorrei anche aggiungere che quello che mi interessa in definitiva è riuscire ad affrontare tali sfide aumentando quello che i sociologi amano definire capitale sociale di un assetto/sistema territoriale.

Questo lo possiamo fare se potenziamo al massimo i rapporti di fiducia che sono basati sulla trasparenza e sulla cooperazione all'interno di un territorio. In questo modo riusciremo anche ad attrarre quelle persone che altrimenti rimarrebbero fuori dal circuito della partecipazione civica a sociale. Solamente in questo modo riusciremo a far fronte a quella complessità sociale in presenza di scarsità economica e a portare avanti un sistema che non fallisce in una logica di competitività internazionale. Le sfide dunque sono molte, ma la strada la incominciamo a vedere.



## Il Sessione

Il ruolo dell'Impresa Sociale  
nella governance del territorio



# “Uscita” e “protesta” nell’Economia Civile \*

**di Luigino Bruni**

*Università Milano-Bicocca e Centro Studi del Movimento dei Focolari*

## 1. Introduzione

Dire economia civile significa dire libertà: non solo perché non c’è nulla di più libero di un atto di gratuità, così centrale in tutto il mondo dell’economia sociale e civile<sup>27</sup>, ma anche perché l’obiettivo, l’output più importante di molte imprese sociali è quello di *liberare* persone dal bisogno, dall’indigenza, dall’emarginazione, e aiutarle a fiorire.

Ecco perché esiste uno strettissimo legame tra le semantica del civile e la semantica della libertà. Colui che possiamo definire il fondatore dell’economia civile, il napoletano Antonio Genovesi (1713-1769), il primo cattedratico di economia della storia, legava indissolubilmente economia civile a libertà, come fossero due facce della stessa medaglia: libertà *di* scegliere la vita che si preferisce (in reazione allo statico mondo feudale) e libertà *dal* sovrano e dai mille vincoli giuridici e sociali che bloccavano l’Europa del tempo.

In questa nota vorrei riflettere su un aspetto particolare del rapporto tra economia sociale e libertà, che non mi sembra affrontato in modo sufficiente da chi riflette su questa realtà, che invece a me sembra di primaria rilevanza, in questa fase di transizione che caratterizza oggi l’economia sociale in Italia, e in Europa. Mi riferisco al tema del cambiamento della classe dirigente del settore, dovuto alla crescita dimensionale o ad un fisiologico passaggio intergenerazionale. Cercherò di mostrare che in questi momenti l’esercizio della libertà – libertà di uscire dall’organizzazione in particolare – va gestita con molta cura e avvertenze.

Il modo ancora dominante di intendere la libertà in economia, e di considerarla il muro maestro dell’edificio teorico e politico dell’economia e della società moderna e dopo-moderna, è quello impersonato dal leader della Scuola

---

<sup>27</sup> Sulla distinzione tra economia sociale e civile rimando a Bruni e Zamagni (*Economia civile*, Il Mulino, 2004); comunemente in questo scritto utilizzo le due espressioni come sinonimi.

di Chicago, Milton Friedman, dal suo celebre “free to choose”: la libertà è importante perché significa poter scegliere e esercitare la nostra sovranità come consumatori e cittadini. Più libertà di scelta è presente in una società, più questa viaggia spedita verso il benessere. Più un mercato è “libero”, più è efficiente, maggiore le promesse di crescita e di benessere: siamo ancora, quindi, dentro l’umanesimo dei mercati e della libertà tipico dell’economia classica.<sup>28</sup>

In questa mia breve nota voglio sottoporre questa tesi di dominio comune ad una analisi critica, partendo da un lavoro importante di un altro grande economista, Albert O. Hirschman. Si tratta di *Exit Voice and Loyalty*,<sup>29</sup> un libro del 1970 a mio parere ancora tutto da scoprire, e che ci consente di guardare al rapporto tra libertà e economia da una prospettiva più ampia e, a mio parere, più matura, anche in riferimento all’economia sociale e al tema che qui stiamo affrontando. Il discorso di Hirschman va in realtà oltre l’analisi del funzionamento dell’economia e dei mercati, e investe la dinamica delle organizzazioni in generale, dalle imprese alle associazioni, ai partiti politici.

## 2. Uscire o Protestare?

L’esempio da cui Hirschman parte è proprio quello tanto caro a Friedman (e a molti economisti di oggi), utilizzato per rivendicare l’importanza della libertà di scelta. In quegli anni si discuteva negli USA la proposta dell’introduzione di *vouchers* (buoni) avanzata originariamente proprio da Milton Friedman. Il governo, proponeva Friedman, per finanziare l’istruzione pubblica, invece di intervenire con sussidi all’*offerta* (i classici aiuti economici alle scuole), sarebbe dovuto intervenire direttamente sulla *domanda*, assegnando cioè dei buoni ai genitori, da spendere nella scuola che consideravo migliore per i loro figli: “free to choose”, quindi, secondo la nota filosofia sociale della scuola di Chicago. La proposta era basata sulla nota critica di Friedman alla università pubblica gratis: offrire l’università gratis significa, al di là della retorica, che i poveri pagano l’università ai ricchi. Infatti,

---

<sup>28</sup> Il modello di concorrenza perfetta, da ogni libro di testo considerato come la forma di mercato ideale alla quale i mercati dovrebbero tendere per essere efficienti, è tale proprio perché in essa esiste libertà massima di entrata ed di uscita da parte dei consumatori e dei produttori.

<sup>29</sup> L’edizione italiana ha tradotto il titolo originario con *Uscita, Defezione e Lealtà*, Bombiani, Milano, 1982.

diceva, come si finanzia l'università "gratis"? Con le tasse. Chi paga le tasse? Non certo i ricchi professionisti e i ricchi imprenditori (che trovano spesso mille modi per chiudere i bilanci in pareggio!), ma i lavoratori dipendenti, soprattutto i neri e gli immigrati. Quindi con le tasse di operai che non mandano i loro figli alle università si pagano le università dei figli dei ricchi. Questa analisi, che coglie aspetti importanti dei meccanismi di *welfare*, Friedman rivendicava l'importanza di non dare gratis l'università, ma, attraverso i *vouchers*, mettere le università in concorrenza tra loro, la cosa avrebbe abbassato i costi, e reso il sistema più giusto. Il meccanismo dei *vouchers* avrebbe infatti aumentato la concorrenza, e, conseguentemente, l'efficienza dei servizi scolastici e la qualità dell'istruzione negli USA. Il *voucher* infatti fornisce o rafforza per le famiglie l'opzione *uscita*, "exit" (prima meno accessibile), introducendo nella gestione di quel servizio il tipico meccanismo di mercato: se il "bene" non mi piace, cambio offerente, "esco". L'"exit" offre così un segnale all'organizzazione, la quale, se è razionale, cerca di rettificare la qualità se non vuol continuare a perdere clienti e alla lunga essere espulsa dal mercato.

L'introduzione dei *vouchers* crea così una tipica *competizione di qualità*. Hirschman non vuol negare che in certi contesti il sistema dei *vouchers* può anche funzionare (soprattutto in situazioni molto inefficienti, dove la protesta non accompagnata dalla minaccia di exit non è efficace per ottenere il miglioramento), ma, in base alla sua filosofia economica, vuole "complicare l'economia", aggiungendo considerazioni assolutamente importanti per il tema che qui vogliamo trattare.<sup>30</sup>

Ciò che in ogni caso mi spinge a stare dalla parte di Hirschman è il fatto che quando si ha a che fare con la concorrenza basata sulla qualità, il mercato agisce diversamente rispetto al classico caso della concorrenza basata sul prezzo (per la quale i meccanismi di mercato sono stati pensati e studiati). In tali casi, infatti, tra cui i "mercati di qualità sociale"<sup>31</sup>, il mercato con i soli suoi meccanismi fallisce. Vediamo perché.

Nel modo normale di utilizzare e insegnare l'economia, la domanda dei consumatori è espressa come una funzione che lega tra loro quantità, reddito e prezzo, e un cambiamento di qualità viene considerato equivalente ad un cambiamento di prezzo: "Una merce di qualità scadente può spesso essere considerata semplicemente una quantità minore della stessa merce di qua-

<sup>30</sup> Una recente analisi di vouchers è quella di Beltrametti (2004).

<sup>31</sup> Cf. Bruni e Zamagni (2004).

lità standard; è il caso, ad esempio, del pneumatico d’auto che duri in media soltanto metà (in termini chilometrici) di un pneumatico di alta qualità” (Hirschman, *Exit ...*, cit., p. 44). La qualità, pertanto, dalla teoria economica non viene considerata affatto, o la si considera come il “duale” del prezzo, da cui segue che nelle analisi economiche non si tratta la competizione di qualità come un *genus* diverso da quella di prezzo.

Per Hirschman, invece, il punto cruciale del discorso sta nel sottolineare le insidie che si nascondono proprio in questa mancata distinzione.

Infatti, nella tradizionale analisi della concorrenza, quando il prezzo sale chi esce è il *consumatore marginale*, quello caratterizzato da un apprezzamento soggettivo del bene minore, colui cioè che ha il “prezzo di riserva” più basso. Chi esce è, per così dire, il “peggiore” del mercato, nel senso che stima meno quel dato bene.

Nella concorrenza di prezzo (v. grafico 1), i clienti sono dunque ordinati in ordine decrescente rispetto al loro prezzo di riserva. Se abbiamo tre consumatori, A ha il prezzo di riserva più alto, poniamo pari a 20, B pari a 15, e C, il più basso, a 10.

Quando, a parità di qualità, il prezzo sale (es. da 10 a 12) è il più “povero” (C) ad uscire dal mercato, e rimangono coloro che apprezzano relativamente di più quel bene (B e A): si verifica un meccanismo simile ad una gara di salto in alto: quando sale l’asticella chi rimane sono i migliori (a meno di trucchi come doping o giudici corrotti).

Per queste ragioni, il meccanismo concorrenziale di mercato basato sul prezzo è normalmente visto come il più efficiente, proprio perché funziona selezionando i soggetti “migliori”. Inoltre, tradizionalmente l’economia vede di buon grado la domanda elastica: più la domanda reagisce velocemente alle variazioni di prezzo più efficiente è il mercato. La “protesta” (che Hirschman chiama “voice”) di clienti, quindi, è vista con sospetto dall’economia, perché crea attriti all’efficiente funzionamento del meccanismo di mercato, richiedendo tempo e alzando i “costi di transazione”.

Cosa accade, invece, nella competizione giocata principalmente sulla qualità? Hirschman sostiene, per noi correttamente, che potrebbe avvenire esattamente l’opposto: infatti quando si verifica un deterioramento della qualità (a parità di prezzo), colui che tende ad uscire per primo è chi è più sensibile alla qualità, il soggetto “migliore”, che normalmente non corrisponde al consumatore marginale che uscirebbe dal mercato in caso di un aumento del prezzo.

In questo caso l’ordine dei clienti viene invertito: il soggetto che prima rea-

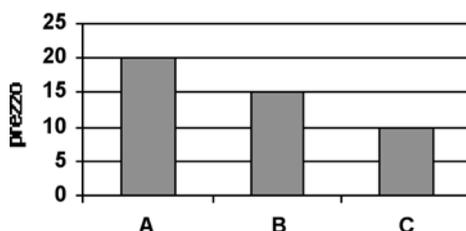
gisce – lasciando l'organizzazione – ad uno scadimento di qualità è proprio colui che dà relativamente più valore alla qualità rispetto agli altri.

Hirschman ipotizza che colui che esce per primo in seguito ad una crisi di qualità (sull'asse delle y c'è il deterioramento di qualità che “aumenta”) è il “primo” in termini di “qualità di riserva”, quindi A<sup>32</sup>. La “qualità di riserva” esprime quindi la tolleranza massima in termini di qualità: un consumatore o un associato, quindi, che ha una “qualità di riserva” pari a 10, come nel grafico 2, è più sensibile di B che ha una qualità di riserva pari a 15. Per cui, quando la qualità peggiora (il deterioramento aumenta: notare che nel grafico due nell'asse delle ordinate c'è il *deterioramento* della qualità), colui che lascia il “mercato” è proprio A, quello cioè “migliore”, per il quale un piccolo deterioramento di qualità è analogo ad un aumento di prezzo che cancella tutto il suo surplus.

Abbiamo quindi un meccanismo opposto, in certi casi simmetrico, alla competizione di prezzo: in questo caso la concorrenza fa restare i consumatori più “attaccati” al bene, nel secondo (competizione di qualità) chi resta sono quelli meno sensibili alla qualità: i migliori sono i primi che se ne vanno.

### Grafico 1:

Tradizionale competizione di prezzo



<sup>32</sup> Da questa ipotesi non dipende la sostanza del risultato, che è più generale. Si potrebbe infatti rinunciare all'ipotesi che i tre tipi di consumatori (A,B,C) siano gli stessi sia nella competizione di prezzo che in quella di qualità: se i due mercati sono diversi non siamo costretti ad ipotizzare che il primo in termini di prezzo sia l'ultimo in termini di qualità. Quindi, se a qualcuno questa ipotesi sembra troppo forte (a noi non sembra, perché nella realtà chi reagisce più al prezzo è spesso colui che è meno sensibile alla qualità), basta sostituire nel grafico 2 A', B' e C' ad A, B e C.

## Grafico 2



Tornando al nostro caso, se davanti ad una crisi di qualità escono i genitori più sensibili che si rivolgeranno a scuole di eccellenza, il risultato potrebbe essere – soprattutto in presenza di qualità non codificata e non “oggettiva”, come nel caso della qualità ideale o relazionale o motivazionale – assistere ad un peggioramento della qualità media (l’offerta viene ricalibrata sulla base degli standard più bassi di chi resta). Si verificherebbe in questo caso una forte polarizzazione: da una parte poche scuole di élite, dall’altra un alto numero di scuole mediocri. Una analisi costi-benefici denuncerebbe una perdita netta d’efficienza, misurata sulla base della qualità.

### 3. Perché sono i migliori che se ne vanno?

A questo punto è già chiaro quanto la teoria di Hirschman si applichi perfettamente alle dinamiche delle organizzazioni a movente ideale, come sono le imprese sociali, di fronte ad un cambio di classe manageriale. Pensiamo ad un’associazione nata attorno ad un obiettivo di alta qualità ideale, che subisce un deterioramento nella qualità motivazionale, nella gratuità. L’analisi di Hirschman ci aiuta a comprendere le possibili dinamiche, che si articolano su due livelli: verso l’esterno, cioè i clienti (come nell’esempio dei genitori), e verso l’interno, come vedremo.

Innanzitutto, in presenza di una crisi di qualità ideale, che potrebbe verificarsi nel passaggio dalla prima alla seconda generazione di soci e/o di manager<sup>33</sup>, per una crescita che porta l’organizzazione a rivolgersi al mer-

<sup>33</sup> Qui ipotizzo che non ci sia un rapporto principale-agente tra soci e dirigenti, e quindi ci sia assenza di conflitti di interesse tra le due figure: ipotizziamo cioè che i dirigenti siano i soci stessi.

cato per nuovi dirigenti, l'organizzazione tenderà a perdere i membri più motivati.

Inoltre, se l'organizzazione non è solo di auto-consumo ma fronteggia una domanda (come accade per la maggioranza delle *civil society organisations* e per tutte le imprese sociali), il deterioramento della qualità ideale produrrà subito effetti in termini di capacità di tenere i clienti migliori. L'organizzazione deve molto della sua sopravvivenza alla sua *mission* ideale: attira clienti e finanziatori perché le si attribuisce un valore sociale, la produzione di esternalità positive. Se perde in qualità ideale, si avvia quindi, magari senza saperlo, verso la propria estinzione. È questo un fenomeno che si somma al precedente, e che forse è ancora più preoccupante.

Hirschman nel suo modello non si limita ad individuare i problemi, offre anche spunti per cercare qualche soluzione. Davanti all'inefficienza della concorrenza di qualità, la sua ricetta è tutto sommato semplice ma di notevole portata: nei momenti di crisi, *per evitare che siano i migliori ad andarsene, occorre dar più spazio alla "voice", alla protesta.*

Come? Nel nostro caso l'organizzazione deve fare in modo che i soci "migliori" in termini di motivazioni, che spesso sono coloro della "prima ora", percepiscano spazio per esprimere il loro disagio, la loro protesta, e quindi abbiano l'aspettativa che la crisi, grazie anche al loro contributo critico, possa essere superata, ristabilendo la qualità originaria.

I costi di esercitare la libertà di uscita – *free to choose* – non sono mai nulli, soprattutto nei contesti a forte contenuto relazionale, dove importanti sono i cosiddetti "beni relazionali", quei beni (come la fiducia) che si costruiscono e si distruggono insieme: quando una famiglia lascia un'organizzazione distrugge beni che essa stessa ha costruito, spesso senza "far bene i conti" in termini di energie e di rischio che comporterà il ricostruirli di nuovo nella nuova organizzazione.

All'interno dell'organizzazione, la nuova generazione di manager non dovrebbe considerare le istanze "ideali" dei più attenti alle motivazioni ideali (ad esempio i superstiti della prima generazione) come solo degli attriti e costi di transazione, ma deve attrezzarsi con una *governance* pluralista e partecipativa, che tenga dentro anche i soggetti più critici sul fronte della qualità ideale.

Clienti o soci sensibili alla qualità, che protestano senza andarsene, sono chiamati da Hirschman *leali*. La lealtà, aggiunge Hirschman, "argina l'uscita e attiva la voce" (*Ib.*, p. 65). Essa si misura sulla base del "grado in cui i membri-clienti sono disposti a scambiare la certezza dell'uscita con l'incer-

tezza di un miglioramento del prodotto deteriorato” (*Ivi*).

La lealtà impedisce che il deterioramento creato dalla libertà di uscita diventi cumulativo: è questo il discorso che sta molto a cuore a Hirschman, e non solo a lui. La lealtà, e cioè la protesta che non si traduce subito in exit anche sostenendo dei costi, consente alle organizzazioni di avviare un processo di *recupero* della qualità perduta, che solo con l’exit potrebbe non verificarsi.<sup>34</sup>

Pensiamo, come ultimo esempio, a cosa può accadere quando in un’associazione subentrano nuovi manager che debbono rimettere in sesto una critica situazione economico-finanziaria, determinatasi anche a causa, magari, di una scarsa importanza attribuita agli aspetti professionali e tecnici da parte dei fondatori a movente ideale (situazione, questa, molto comune nell’economia sociale). Se i *novatores* – interessati relativamente meno alla qualità o formati sulla base della logica standard dell’efficienza – non creano spazi di *voice*, che poi significa rendere possibile e sostenibile la lealtà dei *veteres*, perderanno proprio i soci fondatori garanti della qualità ideale dell’organizzazione, e quindi i primi a lamentarsi e a protestare.

Resta il fatto che una “voice” senza libertà, senza cioè possibilità di exit non produce nessun cambiamento, e che anche l’esercizio della voice ha il suo punto critico, oltre il quale l’organizzazione si blocca.

L’equilibrio, molto difficile, consiste perciò in un rinnovamento che però non porti l’organizzazione a perdere la propria identità ideale. La possibilità di recupero della qualità ideale, l’innovazione senza perdita di identità, sta quindi in una buona miscela di voice e exit.

#### 4. Per concludere

Quando invece la nuova classe dirigente non dà spazio alla voice, l’organizzazione subisce un’emorragia che le fa perdere i soggetti portatori delle istanze “vocazionali”. Rimpiazzarli con nuovi membri con motivazioni intrinseche non è facile, come abbiamo visto.

Le organizzazioni a movente ideale vivono di motivazioni intrinseche: sono

---

<sup>34</sup> Potrebbe non verificarsi perché “le qualità di riserva”, l’interesse cioè per la qualità di un bene o un servizio, sono diverse nei consumatori e nei membri di un’organizzazione: l’uscita dei migliori normalmente porta ad un adattamento sui livelli più bassi, richiesti dai consumatori più attenti al prezzo a alla qualità codificata e meno alle qualità ideale.

quelle richieste dalla domanda, e che non possono essere “acquistate” sul mercato del lavoro, ma solo selezionate con meccanismi indiretti. Le motivazioni sono incarnate nelle persone, e non in tutte: solo quelle portatrici di un “capitale motivazionale” che non ha sostituti di mercato, che può offrire capitale finanziario o umano.

Se il mercato, o l'economia di mercato, fosse solo quella descritti nei manuali di microeconomia, e cioè un sistema di scambi di beni standardizzati, dove le motivazioni intrinseche e la qualità non codificata possono essere trascurate, dove tutte le informazioni necessarie per una scelta razionale sono contenute nei prezzi, dove i contratti sono completi, allora la libertà di scelta e di uscita dai mercati e della organizzazioni sarebbe un meccanismo senza costi e solo benefici. Ed è tutto sommato questa ipotesi di “mercati perfetti” che è alla base della simpatia con la quale gli economisti hanno guardato e guardano l'aumento delle opzioni di scelta, e quindi della libertà economica.

Quando invece l'economia di mercato è qualcosa di più complicato, come sta avvenendo in occidente (ma non solo) ad una velocità crescente, quando le dinamiche motivazionali, interpersonali, comunicative e simboliche entrano in gioco anche nelle più ordinarie faccende economiche, quando i beni più richiesti iniziano ad essere proprio i “beni relazionali”, allora la libertà diventa uno strumento da utilizzare con cura, e con responsabilità. Tutto ciò è particolarmente vero nelle organizzazioni che, lo sappiamo, non sono mercati ma si basano su meccanismi relazionali molto articolati e complessi. Lo scopo di queste pagine è soprattutto mettere in luce questa maggiore complessità, e dunque contribuire a coniugare l'etica della libertà con l'etica della responsabilità, anche in economia.

Se invece qualcuno pensa, e può pensarlo, che l'economia sociale o civile non abbia nulla a che fare con le motivazioni intrinseche, con la “vocazione”, con l'idealità, e sia invece solo una faccenda di professionalità nello svolgere servizi alla persona, allora queste pagine hanno poco da dire a questa ipotetica persona. È comunque mia convinzione che se l'economia sociale non saprà definire la propria identità principalmente su basi motivazionali e ideali lascerà ben presto il campo ad imprese for-profit che svolgeranno in modo più professionale ed efficiente i vari servizi alla persona. Sarebbe una ulteriore conferma della teoria americana dell'impresa che vede le non-profit come organizzazioni transitorie, destinate ad estinguersi non appena arriva il mercato a svolgere lo stesso servizio. La prospettiva presentata in queste pagine è invece diversa, poiché considera la “vocazione” ancora oggi

il bene scarso, la risorsa strategica dell’economia sociale, che per quanto professionale diventi (e deve diventarlo), salverà la propria identità se saprà restare *sociale* diventando sempre più *impresa*.

# Impresa Sociale e governance del territorio

**di Carlo Borzaga**

*Università di Trento*

In questo intervento cercherò di attenermi alla traccia di riflessione proposta dagli organizzatori. All'analisi che proporrò voglio però anteporre una premessa.

L'interesse crescente per il tema della sussidiarietà (verticale prima e orizzontale poi, ora "circolare") è certamente la conseguenza della crisi sempre più evidente del modello di *welfare* dualistico Stato-Mercato. Tuttavia, contrariamente a quanto spesso si è affermato, le ragioni di questa crisi non risiedono tanto in fenomeni di portata generale, quali la globalizzazione, bensì nell'agire combinato di due cause, assai più specifiche:

- la crescente differenziazione dei bisogni (a tutti i livelli: per generi, ambiti territoriali, ecc.) che ha reso via via sempre più inefficaci le risposte standardizzate offerte dalle pubbliche amministrazioni;
- la crescente difficoltà a dare risposte ai bisogni attraverso erogazioni monetarie centralizzate, che ha fatto emergere in pochi anni l'inadeguatezza di sistemi di *welfare* come quello italiano (e più in generale dell'Europa continentale), incentrati più su erogazioni monetarie (pensioni, sussidi vari, redditi di cittadinanza, ecc.) che sull'offerta di servizi.

E vengo al tema dell'intervento: impresa sociale e *governance* del territorio.

Il possibile ruolo dell'impresa sociale nella *governance* del territorio è individuabile nella sua capacità di cogliere bisogni non soddisfatti, di organizzare risposte appropriate, possibilmente più efficaci e/o più efficienti di quelle che possono offrire sia le imprese private for-profit che le pubbliche amministrazioni. Attraverso organizzazioni che coinvolgendo lavoratori, consumatori e volontari aumentino i legami fiduciari e quindi il capitale sociale di un determinato territorio. Su questo si è già scritto molto. Quello che qui mi preme ricordare è che, per capire quale ruolo l'impresa sociale può giocare, prima di "guardare avanti" è necessario volgere per un mo-

mento lo sguardo “all'indietro”. Questo perché sempre più spesso si associa lo sviluppo delle diverse forme di imprenditorialità sociale esclusivamente alle politiche di *outsourcing* della pubblica amministrazione (lo fa anche la traccia che ci è stata consegnata), e in questo modo di fatto si riduce il possibile ruolo dell'impresa sociale nella *governance* del territorio a ben poca cosa. Si guarda così solo all'evoluzione recente (anni '90) dell'impresa sociale e non al periodo precedente, durante il quale le imprese sociali sono sorte e si sono sviluppate (ricordo che nel 1991, al momento dell'approvazione della legge istitutiva, le cooperative sociali operative erano già più di 1.000), indipendentemente e spesso in alternativa alla pubblica amministrazione e alle sue politiche in campo sociale.

Per capire quale ruolo può svolgere l'impresa sociale e come deve cambiare è quindi utile guardare a come essa è nata, grazie alla libera iniziativa e all'inventiva di alcuni gruppi di cittadini.

In quegli anni, le varie iniziative di imprenditorialità sociale erano caratterizzate da:

- a. elevata autonomia nella scelta dei servizi da erogare e delle modalità di organizzazione e produzione; la maggior parte delle imprese sociali nasceva per operare in ambiti in cui erano assenti non solo altri interventi, ma anche le regole per la loro organizzazione;
- b. mix di risorse pubbliche (limitate a pochi contributi) e private (soprattutto di volontariato);
- c. stretti legami con la comunità, o con gruppi significativi di cittadini, da cui traevano le risorse necessarie a sostenere e sviluppare l'impresa;
- d. una propria autonoma funzione distributiva, cioè una esplicita volontà di beneficiare con la loro azione singoli o gruppi che altrimenti non avrebbero potuto, anche per mancanza di risorse, godere di quei servizi.

Con queste caratteristiche, le cooperative sociali e le imprese sociali hanno svolto durante tutti gli anni '80 anche un importante ruolo di *advocacy*, cioè hanno promosso bisogni e hanno inventato servizi, costringendo la pubblica amministrazione a farsi successivamente carico del loro finanziamento. Molti parlano oggi di privatizzazione dei servizi sociali, senza rendersi conto che non vi è stato alcun processo di questo tipo. La maggior parte dei servizi che oggi vengono erogati da queste organizzazioni, tranne forse alcuni servizi agli anziani, non esistevano prima in nessuna altra forma.

Sono nati perché li hanno creati le cooperative, il volontariato, tutto quell'insieme di iniziative che sono sorte negli anni '80, e solo successivamente essi sono stati presi in carico dalla pubblica amministrazione e finanziati in maniera sistematica.

Queste caratteristiche originarie delle imprese sociali si sono ridimensionate nel corso degli anni '90 a seguito dell'assunzione da parte della pubblica amministrazione di un ruolo guida nella individuazione, finanziamento e organizzazione dei servizi, soprattutto attraverso il *contracting-out*. Questa ripresa di protagonismo da parte delle pubbliche amministrazioni ha avuto conseguenze positive e negative.

Comincio con le negative. Innanzitutto l'assunzione da parte della pubblica amministrazione del ruolo di finanziatore dei servizi sociali, anche quelli fino a quel momento prodotti in forma più autonoma, o comunque con finanziamenti pubblici parziali, da molte imprese sociali, ha causato uno spostamento delle attività di queste imprese verso le esigenze del votante mediano, rappresentato dai soggetti a cui tipicamente si rivolge la pubblica amministrazione. Basta guardare l'evoluzione della distribuzione delle imprese sociali secondo i servizi erogati: si vede che gli anziani, minoritari negli anni 80%, salgono al 60% degli utenti negli anni '90. L'anziano è un tipico votante mediano, in particolare in un paese come il nostro dove l'età media è molto elevata.

La seconda conseguenza negativa è rappresentata dallo spiazzamento del volontariato dovuto all'aumento delle risorse pubbliche: le cooperative sociali e le imprese sociali hanno così perso risorse che prima venivano trasformate in servizi e quindi in azione distributiva, e sono nate soprattutto organizzazioni *single-stakeholder*, cioè cooperative e associazioni di soli lavoratori. Ciò è successo soprattutto nelle nuove cooperative, sebbene anche le vecchie abbiano visto calare la presenza di volontari. D'altra parte, nel momento in cui la pubblica amministrazione si fa carico di finanziare la funzione distributiva, non ha più molto senso che i volontari restino in queste organizzazioni.

Si sono inoltre allentati i legami con la comunità di appartenenza e si sono rafforzati quelli con le pubbliche amministrazioni che non sono, e spesso neppure rappresentano, né la comunità né tanto meno specifici gruppi della stessa.

Infine si è andata riducendo, e in alcuni casi si è completamente perduta, la funzione distributiva; è aumentato l'intervento pubblico, la pubblica amministrazione si è fatta carico di gran parte della funzione distributiva

e molte imprese sociali sono diventate dei produttori di servizi per conto della pubblica amministrazione.

Ovviamente questa maggior assunzione di responsabilità da parte della pubblica amministrazione ha prodotto anche dei vantaggi. Il fenomeno dell'imprenditorialità sociale si è consolidato ed è aumentata l'offerta dei servizi alle persone; l'imprenditorialità sociale e il non profit, hanno acquistato maggiore visibilità sociale.

Credo si possa affermare che gli anni '90 si sono chiusi con la legge n.328/00, che rappresenta il punto di arrivo e l'istituzionalizzazione di questa evoluzione. Leggendola da questo punto di vista essa è una legge tutt'altro che innovativa; essa piuttosto prende atto di un'evoluzione già avvenuta, la consolida e la istituzionalizza. È chiaro che per fare ciò essa deve riconoscere il ruolo del terzo settore. Ma essa gli riconosce non un ruolo autonomo, bensì un ruolo subordinato.

Se l'analisi che vi ho proposto è attendibile, consegue che se si vuole iniziare a declinare concretamente il principio di sussidiarietà, ciò che si deve fare non è scoprire nuove caratteristiche che l'imprenditorialità sociale non ha mai avuto, ma più semplicemente recuperare e riproporre quelle che essa aveva in origine e che ha perso, più a causa dell'azione di soggetti esterni che per limiti intrinseci.

Perché l'impresa sociale possa tornare a giocare un ruolo autonomo nelle politiche sociali e, più in generale, nella *governance* del territorio è necessario un cambiamento della cultura sia della pubblica amministrazione, che delle stesse imprese sociali e, più in generale, del terzo settore. È una svolta radicale quella di cui c'è bisogno, non soltanto di qualche piccolo aggiustamento. Una svolta radicale che deve passare per una serie di processi che cercherò di descrivere brevemente, prima per l'impresa sociale, poi per la Pubblica Amministrazione e infine per il terzo settore. Potrei andare avanti molto più a lungo, ma credo che le cose che dirò saranno sufficienti ad avviare il dibattito.

Innanzitutto, per promuovere questo cambiamento culturale l'imprenditorialità sociale deve recuperare il suo modello organizzativo originario, rafforzando soprattutto la sua caratterizzazione *multi-stakeholder*. Ciò non deve necessariamente esser fatto recuperando solo il volontariato, perché il volontariato è una risorsa scarsa. Nel nuovo contesto, dove tutta una serie di servizi per realizzare i quali la cooperazione sociale è nata, sono oggi abbastanza garantiti e dove invece si stanno aprendo ambiti nuovi di attività, l'impresa sociale dovrebbe recuperare la sua natura *multi-stakeholder* in

due nuove direzioni. Innanzitutto aprendo le porte ai consumatori: si tratta di una vecchia idea, sostenuta ancora verso la fine degli anni '80 e i primi del '90 quando era in discussione in Parlamento la legge sulla cooperazione sociale, soprattutto su insistenza della Lega delle cooperative che sosteneva la necessità di coinvolgere non solo i volontari, ma anche i consumatori. Successivamente è stato fatto molto poco su questo fronte. Tuttavia, se il vantaggio dell'impresa sociale è quello di governare interessi diversi e in alcuni casi antitetici dentro l'impresa, devono essere presi in maggiore considerazione gli interessi dei consumatori. In altri termini, se vogliamo che l'impresa sociale si occupi di asili nidi è difficile pensare che riesca a coinvolgere i volontari, mentre è molto più logico che cerchi il coinvolgimento dei consumatori.

La seconda direzione è quella di aprire le porte a tutto quel mondo di imprese e di organizzazioni che stanno fuori sia dall'impresa sociale che dal Terzo Settore, cogliendo in particolare l'interesse delle imprese for-profit ad una presa in carico, anche limitata, di iniziative di interesse collettivo. Questo vuol dire non soltanto ricercare contributi e donazioni da privati, ma anche iniziare a coinvolgerli nella *governance* dell'organizzazione.

La seconda strategia che le imprese sociali dovrebbero perseguire è quello di recuperare una precisa e ben delineata funzione distributiva. Oggi si parla molto di rendicontazione sociale e di *corporate social responsibility*, anche con riferimento all'impresa sociale, ma quasi nessuno ha detto che cosa le imprese sociali debbano rendicontare. A mio avviso ciò che le imprese sociali dovrebbero mettere in luce sono i benefici generati a favore della collettività, anche benefici economici in quanto offrono servizi a fronte dei quali non vengono pagati prezzi pari ai costi. Questo vuol dire che una parte del valore aggiunto prodotto viene scambiato secondo logiche non di mercato, ma di reciprocità e, in alcuni casi, di solidarietà. Se questa è la funzione specifica dell'impresa sociale essa va rendicontata, ma perché possa essere rendicontata, bisogna impegnarsi a trovare precise e esclusive modalità di rendicontazione.

La terza strategia da perseguire è quella di rafforzare le strutture di secondo livello, non più solo come organismi di supporto allo sviluppo delle imprese sociali, ma come strumenti volti a garantire l'espansione dell'offerta di servizi, fino alla copertura universale dei bisogni. Quando le organizzazioni di secondo livello si pongono nell'ottica dello *spin-off*, creando organizzazioni laddove queste non esistono, essi perseguono di fatto una copertura universalistica dei bisogni, ovviamente con mezzi diversi da quelli tipici

della pubblica amministrazione. Ma questa nuova funzione va sviluppata in modo più consapevole.

Per quanto riguarda invece la pubblica amministrazione è necessario innanzitutto che si superi in modo definitivo il ricorso alle gare al massimo ribasso, in ogni caso e comunque.

Al loro posto vanno introdotte modalità di gara che mirano a diffondere il ricorso a forme di competizione basate sulla qualità, e quindi basate sulla competizione tra progetti, con gare al rialzo sulla qualità rispetto a condizioni di prezzo date. Non esiste nessuna norma comunitaria che impedisca l'assunzione di questa diversa logica, perché ciò che l'Unione Europea esige è che vi sia possibilità di partecipazione da parte di tutti coloro che vogliono concorrere. L'Unione Europea non ha mai detto che le gare, la competizione devono garantire il minimo costo. È quindi possibile immaginare gare in cui la Pubblica Amministrazione fissa il prezzo e sceglie i progetti che garantiscono la maggiore quantità e la più alta qualità dei servizi.

In terzo luogo, la Pubblica Amministrazione deve lasciare spazio all'innovazione. A questo fine non basta la programmazione, né quella partecipata, né quella basata sui tavoli. Non si può pensare di risolvere tutto con la programmazione prevista dalla legge 328. Il modo più giusto per riuscire ad adeguare l'offerta alla domanda è piuttosto quello di lasciare spazio all'innovazione, rilanciando quella capacità di cogliere i bisogni e di inventare risposte che l'impresa sociale e in generale il terzo settore, in particolare il volontariato, hanno mostrato negli anni '80. E questo lo si può fare in un modo molto semplice: ricavando, all'interno dei fondi per le politiche sociali, delle risorse per l'innovazione, e tornando ai contributi per finanziare i progetti innovativi. Solo così sarà possibile realizzare una reale co-progettazione delle politiche sociali, attraverso la proposta di progetti innovativi e rivolti a bisogni nuovi, anche di nicchia.

Infine c'è un'ultima riflessione che riguarda il Terzo Settore: ho l'impressione che una delle condizioni per riuscire a recuperare o a sviluppare una cultura nuova, e per individuare un ruolo nuovo dell'imprenditorialità sociale nella *governance* del territorio, sia quella di cominciare a far chiarezza anche dentro il Terzo Settore sui diversi ruoli che le singole organizzazioni svolgono. Superando quello che mi pare un vizio congenito del terzo settore italiano: non riuscire ad accettare le differenze interne, tra organizzazioni con *mission*, ruoli e modalità operative diverse.

Invece va recuperata la consapevolezza che il terzo settore non è un universo di soggetti uguali, ma un modo di agire e quindi che esso svolge più

funzioni, diverse tra loro, che tendono a sedimentarsi dentro organizzazioni diverse per *mission*, modalità organizzative e forma giuridica. Le tre funzioni di *advocacy*, di sperimentazione e di produzione vanno allora mantenute distinte, perché così si fa chiarezza, si evita di andare tutti agli stessi tavoli, magari litigando per portarsi via una fetta di risorse pubbliche, magari senza essere organizzati per dare risposte coerenti. Su questa necessità il terzo settore non ha mai fatto una riflessione seria. È necessario che la faccia al più presto.

Se tutti i cambiamenti che ho illustrato si verificassero, credo che l'impatto sia dell'imprenditorialità sociale che del terzo settore sugli equilibri e sulla capacità di crescita dei contesti locali ne risulterebbe nettamente potenziato.



# Sussidiarietà e impresa sociale

**Prof. Giorgio Vittadini**

*Università Bicocca - Milano*

L'impresa sociale in genere rappresenta un modello efficace che porterà a grandi sviluppi nel prossimo futuro, soprattutto perché è una realtà capace di farsi interlocutore privilegiato nella programmazione e gestione dei servizi sociali.

Mentre unanime è la volontà e l'esigenza di trovare soluzioni più adeguate ai problemi sociali ed assistenziali che emergono nel nostro Paese, non altrettanto unanime è il consenso circa le soluzioni operative da adottare e le strade più idonee da percorrere per tentare, quanto meno, di affrontare alcuni dei numerosi ostacoli posti sulla via di uno sviluppo equo e solidale. In altri termini, si tratta di considerare quali rapporti tra società e Stato, tra cittadini ed istituzioni, tra comunità ed autorità costruire, affinché le potenzialità e le energie presenti nel tessuto sociale possano esprimersi al meglio ed in modo più efficace. Non è certo spingendo o forzando dall'alto che la società civile può efficacemente trovare al proprio interno le risposte alle sempre nuove istanze di cui essa stessa è portatrice. E non è neppure tentando di "impiegare" le organizzazioni non profit con strumenti e modalità che ultimamente ne snaturano l'essenza originaria e le peculiarità relazionali che la società civile può essere aiutata a crescere.

L'alternativa a queste politiche è l'attuazione della "Sussidiarietà".

Infatti il principio di sussidiarietà costruisce, non distrugge; afferma, non nega; crea rete, non isolamento; contribuisce a far rinascere relazioni interpersonali, non spinge all'individualismo. La sussidiarietà, in altri termini, laddove correttamente implementata, consente di individuare una modalità di azione e di intervento in cui i cittadini sono i diretti protagonisti, sostenuti e supportati dagli enti locali, così che al bisogno di quel determinato territorio o di quella determinata collettività sia data una risposta adeguata, giusta, equa e capace di incentivare le migliori risorse umane sul campo.

Solo la sussidiarietà si contrappone, pertanto, ad una concezione che

considera e vuole perpetuare lo Stato o un ente locale, come “padrone” assoluto delle risposte ai bisogni della società civile. E questo atteggiamento trova una spiegazione storica nel seguente passaggio che si può leggere in un articolo di Stefano Zamagni pubblicato nel num. 2/2000 della Rivista “Non Profit”: “Ebbene, la visione relativistica della libertà, tipica della cultura cosiddetta laica, riducendo la libertà a permissivismo privato e negandole valenza pubblica, ha favorito, nel nostro paese, contrariamente alle intenzioni, la diffusione di quella mentalità e di quella prassi statalistiche che sono oggi il vero impedimento alla fioritura della nostra società civile. È questo un esempio notevole di effetto perverso, una sorta di eterogenesi dei fini che è agevole spiegare: quanto meno spazio si lascia ai soggetti della società civile di autoorganizzarsi e quanto meno spazio si lascia alle norme sociali fondate sul sentimento di colpa di esplicitare i loro effetti, tanto più spazio occorre lasciare agli apparati di controllo, burocratico-amministrativo e giudiziario”.

Ci sembra questa un’attenta ed efficace rappresentazione della realtà in cui ancora oggi siamo chiamati a vivere, quando si confonde il principio di sussidiarietà con il sistema delle deleghe di competenze dall’ente statale gerarchicamente più alto verso quelli più bassi. Federalismo, *devolution*, deleghe di funzioni costituiscono indubbiamente segnali di un cambiamento in atto nel nostro paese, che non può non interessare il variegato mondo non profit. Quest’ultimo tuttavia, per poter svilupparsi e consolidarsi necessita di un quadro di riferimento in cui siano chiari i ruoli attribuiti agli attori in gioco e i livelli di responsabilità decisionale.

Cosa può significare tutto ciò nella definizione degli interventi da attivare nel settore socio-assistenziale? Se storicamente il rapporto tra enti pubblici ed organizzazioni non profit è stato definito dai contributi (a fondo perduto) che i primi erogavano a favore delle seconde, negli ultimi 10/15 anni, si è progressivamente affermato un nuovo regime di regolazione che sostituisce definitivamente l’era dei contributi e introduce i primi elementi di quella che in seguito prenderà il nome di cultura della contrattazione. Se le organizzazioni del terzo settore producono servizi che devono essere continuativi e strutturati per garantire una risposta adeguata al profilo della domanda, lo Stato non può più limitarsi a sostenere la loro azione sulla base di contributi finanziari che coprono solo in parte residuale i costi di ge-

stione e produzione. L'impegno continuo e la necessaria professionalità e continuità richiesti per l'erogazione del servizio hanno imposto alle istituzioni pubbliche di impostare diversamente il loro approccio nei confronti degli organismi non profit. Conseguentemente, le organizzazioni non profit sono divenute veri e propri produttori di servizi, acquistati dagli enti pubblici sulla base dei costi sostenuti. Contrariamente a quanto accade con i contributi, che escludono di principio l'esistenza di una relazione di acquisto e vendita tra enti pubblici ed organizzazione del privato sociale, con l'introduzione dei contratti, l'obiettivo perseguito è quello di improntare i rapporti tra le parti su relazioni di scambio economico che affidano agli enti pubblici il ruolo di acquirenti e alle organizzazioni non profit quello di produttori di servizi.

Tuttavia, la mancanza di un quadro di norme e regole precise e chiare ha fatto sì che l'affidamento all'esterno dei servizi da parte degli enti pubblici sia stato prevalentemente realizzato attraverso il metodo della trattativa privata. Benché in presenza di un sistema, quello della trattativa privata, che presenta alcuni indubbi equivoci e problemi, tale modalità di intervento ha fornito al settore nonprofit l'opportunità di adeguare le proprie risorse organizzative e gestionali alle esigenze di una domanda di servizi che non è più estemporanea e occasionale ma stabile e duratura.

Ciò ha evidenziato che la scelta di affidare l'erogazione di servizi sociali al settore nonprofit non riveste più un carattere opzionale, ossia lasciare libere le amministrazioni pubbliche di scegliere come e quanta parte dei servizi di welfare affidare in gestione alle organizzazioni non profit, ma diviene un'assoluta necessità.

Il radicamento di questa posizione sollecita gli enti pubblici a modificare ulteriormente il sistema con cui affidare i servizi di natura collettiva alle organizzazioni del privato sociale. Invero, si passa dall'acquisto di pacchetti di servizi da far gestire alle organizzazioni non profit alla richiesta di prestazioni. Il meccanismo dell'acquisto di prestazioni introduce nella regolazione del sistema degli affidamenti di servizi un elemento che è assente nei contratti stipulati a trattativa privata: la concorrenza o competizione.

È indubbio che la concorrenza e la competizione siano, e lo saranno vieppiù in futuro, termini con cui le organizzazioni non profit dovranno confrontarsi. La sussidiarietà, nel contesto sopra delineato, si

presenta come lo strumento capace di coniugare responsabilità politico-amministrative ineliminabili ed indelegabili con innovative ed efficaci risposte ai bisogni sociali. Non si tratta solamente di individuare le formule giuridico-istituzionali più adeguate per intervenire, ma soprattutto di sottoporre l'azione a controlli di efficacia che valutino attentamente l'outcome e l'output del servizio. Agli enti locali, soprattutto, spetta monitorare, concertando le procedure e le variabili da sottoporre a costante verifica, gli interventi posti in essere dalle organizzazioni non profit. Queste ultime, per contro, sono chiamate a concepirsi come partners delle pubbliche amministrazioni, impegnate congiuntamente con queste ultime nel tentare di rispondere alle diverse istanze provenienti dalla società civile.

In ultima analisi, la sussidiarietà apre nuove frontiere di azione e di intervento non solo per gli enti territoriali, ma anche per le organizzazioni di terzo settore medesime, sempre meno destinate a costituire "riserve indiane" e sempre più vocate ad agire come imprese sociali. Nel rinnovamento del sistema del welfare si deve porre al centro dell'attenzione la realtà dei bisogni così come si presenta, senza applicare immediatamente ad essa alcuno schema preconstituito, per non privarsi della possibilità di cogliere la nuova e vera natura dei problemi, delle condizioni di disagio e delle esigenze.

La P.A. potrebbe riorientare la propria azione nel senso di "aiutare chi aiuta", sostenendo quelle realtà sociali, quelle iniziative di condivisione, quelle reti o strutture relazionali che più vivono a stretto e continuo contatto con le situazioni di bisogno delle persone e delle famiglie, e che più creativamente e concretamente si attivano per rispondervi.

Questo significa che le politiche di welfare, per abbattere i costi tendenzialmente insostenibili dei servizi e dei contributi pubblici, ma soprattutto per migliorare la qualità e l'incisività degli interventi a favore di chi oggi fatica a vivere nella nostra società, sono chiamate a studiare e ad introdurre forme di rapporto e collaborazione con le libere organizzazioni dei cittadini e delle famiglie, con le associazioni di volontariato, le imprese non profit, le cooperative e le fondazioni che consentano a queste realtà non più solo di integrare o completare marginalmente l'iniziativa delle Regioni o dei Comuni, ma di essere protagonisti e responsabili di progetti e attività rilevanti in questo variegato settore.

Dare maggior peso, ruolo ed importanza a questi soggetti nell'ambito delle politiche sociali non significa affatto, per la pubblica amministrazione, "privatizzare" tout court o appaltare i servizi, ma instaurare relazioni di partnership e quindi contratti strutturati per garantire risposte adeguate al profilo della domanda, sempre suscettibili di essere perfezionati e adattati alle situazioni di bisogno. La svolta sta infatti non in una sorta di meccanica sostituzione del privato al pubblico, bensì nel tasso di fiducia con cui il "pubblico" guarda al "privato" quando si tratta di programmare e realizzare gli interventi e i servizi sociali, rendendolo corresponsabile e davvero partecipe delle scelte. A questo conduce una interpretazione dinamica del principio della sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

Il superamento di una posizione assistenzialista, tanto invocato da tutti, non è realizzabile al di fuori di questo sguardo globale sulla persona, poiché non si intravedono risorse capaci di innescare dinamiche di responsabilità e autosviluppo.

La disposizione all'aiuto vicendevole, materiale e morale, all'interno di una collettività è una caratteristica istintiva degli esseri umani. Essa, tuttavia, può essere incentivata, organizzata e promossa, oppure limitata e ostacolata dal contesto culturale e dalle politiche sociali implementate (com'è successo, ad esempio, nei paesi del collettivismo di Stato).

Oltre che un principio ispiratore, la solidarietà dev'essere quindi un fine da perseguire e un bene concreto da salvaguardare con provvedimenti adeguati, laddove esso esista.

Alla base del principio pluralistico vi è la convinzione che il rafforzamento delle comunità intermedie, contribuendo a migliorare la qualità delle relazioni sociali, arricchisce la società e stimola i processi di sviluppo. Un pluralismo, quindi, di organizzazioni e di strutture, che comprenda il "privato sociale" e il "privato mercantile".

Numerosi studi ed esperienze, in Italia e all'estero, provano che la partecipazione influisce positivamente sulla performance dei servizi e degli interventi sociali. Anche se questa 'validità strumentale' sarebbe già una buona ragione per incrementare la partecipazione, è interessante invece sottolineare l'importanza intrinseca che ha per gli individui e per i gruppi il fatto di esercitare un ruolo attivo in quanto membri della società e in quanto agenti di operazioni economiche, sociali e politiche. Una società in cui i diversi soggetti abbiano l'op-

portunità di scegliere i modi e le forme per dare il proprio contributo alla soluzione dei problemi (considerando entrambe le dimensioni: benefici e rischi, diritti e responsabilità) è certamente una società più libera. La partecipazione è propriamente un mezzo fondamentale per l'esercizio di questa libertà.

Un metodo di programmazione partecipata delle politiche sociali richiede una reale trasparenza del processo di consultazione e il superamento di riti solamente formali in cui vari interlocutori sono coinvolti in modo discrezionale dall'ente pubblico. Tutti i soggetti interessati, invece, (inclusi gli utenti dei servizi attraverso i propri rappresentanti) devono possedere una visione chiara del processo decisionale e sapere in quale momento e su quali scelte possono esprimersi e far valere i propri punti di vista. Le istanze di consultazione possono trasformarsi così in spazi di negoziato, attraverso cui costruire scelte consensuali.

La necessità di realizzare interventi unitari e globali e di integrare le politiche sociali e sanitarie trova fondamento, ultimamente, nel fatto che ci si rivolge a persone, in quanto tali indivisibili e non riducibili - come si è detto - ad uno o più aspetti di bisogno. Oltre a ciò, l'attuale complessità delle manifestazioni sociali del bisogno non è adeguatamente affrontata da risposte parziali e settoriali, non coordinate tra loro.

L'esigenza di integrazione dei servizi ripropone ancora una volta il problema dei modelli di partnership tra i diversi soggetti e degli strumenti operativi per lo sviluppo del lavoro "in rete".

Il dibattito sulle politiche sociali e il processo di riforma dell'assistenza in atto in Italia si inserisce nel quadro di una tendenza mondiale che vede lo Stato, in generale, ridimensionare il proprio ruolo, rinunciando a considerarsi l'unico artefice del bene pubblico, anche in quanto gestore e fornitore di servizi. La tendenza ad esternalizzare i servizi ha valenze ambigue: da un lato può avere carattere meramente strumentale (dovuta all'esigenza di contrarre la spesa sociale); dall'altro -tuttavia- obbliga lo Stato a riconoscere l'iniziativa della società civile ed ha messo in evidenza la capacità del settore privato (non profit e profit) di rispondere ai bisogni in modo continuativo ed efficace, oltre che spesso più efficiente per il radicamento nelle comunità locali e per la maggiore prossimità con i soggetti portatori di necessità.

È dunque il momento di ridiscutere il ruolo, le responsabilità e le

competenze dei diversi attori della scena sociale, compreso il ruolo irrinunciabile di governance dell'Ente Pubblico, in un contesto in cui il portatore di bisogno non è più visto come destinatario passivo di assistenza, definito dalle sue carenze (da ciò che gli manca), ma come soggetto attivo, egli stesso dotato, oltre che di un valore unico in quanto persona, di risorse e potenzialità (ciò che è e che sa fare) che possono essere messe in gioco per la propria promozione.

Si tratta di individuare uno schema di intervento sociale nel quale i cittadini, sostenuti e supportati dagli enti locali, siano i diretti protagonisti, così che un determinato territorio o una determinata collettività possa individuare le modalità per rispondere ad un bisogno. Questa linea si contrappone ad una concezione che attribuisce allo Stato, alla Provincia o a un'altro all'ente pubblico il compito esclusivo di rispondere ai bisogni emergenti dalla società civile. Federalismo, devolution, deleghe di funzioni costituiscono segnali di un cambiamento in atto nel nostro Paese, che interessano anche il mondo del non profit, il quale per potersi sviluppare e consolidare, ha soprattutto la necessità di un quadro di riferimento nel quale siano chiari i ruoli assegnati a tutti gli attori in gioco con la definizione di un sistema di regole che incentivino la partecipazione.

La P.A. deve assumere essenzialmente un ruolo di controllo, garanzia e coordinamento (governance, non government). Conseguentemente è opportuno che essa non intervenga nella produzione diretta dei servizi se non sussidiariamente agli altri attori del Sistema. Si tratta di un capovolgimento di concezione: la titolarità originaria delle funzioni in materia vengono riconosciute agli altri soggetti, innanzitutto alla singola persona, secondo la logica del principio di responsabilità prima esposto. Se non matura questa consapevolezza sarà confermata la tendenza a considerare i diversi attori del Sistema come meri sostituti funzionali della P.A. e quindi ad essa strumentali. Questo rischio diventa particolarmente grave nel rapporto con i soggetti del Terzo settore che sono per vocazione orientati al perseguimento di interessi pubblici diffusi. Concepirli come sostituti funzionali dell'P.A. significa non voler ammettere che servizi pubblici e servizi della P.A. rappresentano una identità con diverse soluzioni. Infine verrebbe mortificato il principio secondo cui non solo il fine di ogni intervento deve essere la promozione della persona umana, ma anche la scelta del mezzo per raggiungerla deve essere rispettosa di questo principio.

Che la promozione umana passi preferenzialmente attraverso la promozione del Terzo settore è implicitamente riconosciuto dalla recente Legge 8 novembre 2000, n. 328 quando, all'art. 1 punto 4 recita: "Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Evidentemente per il legislatore questo riconoscimento e tale agevolazione si giustificano perché riconosce che attraverso essi si favorisce il perseguimento dello scopo della legge: "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione".

La legge 8 nov. 2000 n. 328 sostiene l'idea che i soggetti del Terzo settore possono essere riconosciuti come soggetti paritari alla P.A. nella definizione delle politiche socio-assistenziali.

Perché tutto ciò non resti un vago auspicio, ma informi il Sistema, occorre che le modalità di rapporto e di regolazione dei servizi assicurino ai soggetti del Terzo settore piena autonomia organizzativa e metodologica e una concreta possibilità di iniziativa "politica". Occorre, insomma, sviluppare la capacità di creare dei coordinamenti che interlocuiscano con la Pubblica Amministrazione.

Se non saranno rispettate queste condizioni non verranno valorizzate le potenzialità sinergiche della collaborazione con questi soggetti e modelli e metodi propri della P.A. saranno replicati in ambiti ad essa estranei.

La necessità che a questi soggetti sia riconosciuta la facoltà di iniziativa "politica", si fonda sull'opportunità di costruire un modello di welfare articolato e plurale, il più possibile prossimo alla società civi-

le e quindi maggiormente in grado di evolversi e correggersi coerentemente, al mutare dei loro bisogni.

Senza un tale orientamento del sistema non resterebbe che un inevitabile livellamento delle persone e dei loro bisogni. Si prefigura perciò un sistema di welfare comunitario in cui si realizzi la prossimità alla persona reale attraverso l'affermazione della sua centralità.

Questa va considerata, secondo l'identità di ruolo di cliente, paziente e cittadino, tanto nella sua dimensione personale che in quella derivante dal contesto familiare e sociale di riferimento.

Sarà più facilmente possibile realizzare tutto questo se le politiche socio-assistenziali si definiranno come pianificazione comunitaria, attraverso "tavoli territoriali" a cui potranno partecipare (come soggetti politici paritari) la P.A. competente, tutte le realtà del Terzo Settore di quel territorio e le rappresentanze dell'utenza.

Perciò occorre concepire un sistema dove si riconoscono:

- la responsabilità personale dei soggetti portatori di bisogno: i primi che devono rispondere al bisogno sono essi stessi e a tale scopo vanno aiutati (in questo senso chiunque si rapporti ad essi deve assumere uno stile di lavoro funzionale alla valorizzazione di tutte le risorse relazionali familiari e sociali attivabili in favore dall'utente e/o suoi familiari);
- la libertà di scelta dei soggetti portatori di bisogno: non può esistere alcun livello di progettazione o decisione che non coinvolga i consumatori (diversamente non potranno essere rispettati i fondamentali diritti della persona, dal rispetto del credo religioso, alla necessità di assicurare una tempestiva e corretta informazione dell'utente o dei suoi familiari sulle funzioni, responsabilità e organizzazione dei servizi);
- funzione di controllo della qualità dei servizi: sarebbe assurdo costruire un Sistema teso all'innalzamento o mantenimento della qualità di vita dell'utente o dei suoi familiari che poi non riconosca a loro stessi il diritto di esercitare una adeguata funzione di controllo e di verifica della qualità dei risultati ottenuti.

Questo modello innovativo sollecita gli enti pubblici a modificare ulteriormente il sistema con cui affidare i servizi di natura collettiva alle organizzazioni del privato sociale secondo logiche di efficienza ed efficacia, introducendo nella regolazione del sistema degli affidamen-

ti di servizi la concorrenza e la competizione.

Occorre quindi favorire una reale libertà di scelta nei servizi alla persona, e occorre anche un accompagnamento finanziario per le persone e le famiglie nella scelta del servizio più adeguato, pubblico o privato che sia. Le tasse devono diventare spesa pubblica quando si scelgono erogatori statali o provinciali o comunali. Quando invece si scelgono erogatori non profit sono più adeguati i voucher, le esenzioni e le deduzioni fiscali. Interessanti soluzioni nell'area dei servizi alla persona sono il buono scuola, i buoni assistenza, i buoni sport e i buoni famiglia per anziani.

# Il ruolo dell'Impresa Sociale nella governance del territorio

*TESTIMONIANZE*



# Intervento di Vilma Mazzocco

*Presidente Federsolidarietà - Confcooperative*

La cooperativa sociale autentica è impresa sociale che agisce in una dimensione economica finalizzata a produrre valore aggiunto comunitario, per accrescere il capitale sociale del territorio, per promuovere sviluppo economico accanto alla crescita delle forme di partecipazione diretta dei cittadini all'economia, ai processi di cambiamento delle comunità locali. Opera per il bene collettivo in una sfera di azione imprenditoriale. È impresa ed insieme istituzione locale della partecipazione, di promozione della partecipazione attiva dei cittadini all'economia.

La cooperativa sociale autentica è democratica, solidale, aperta; agisce per costruire risposte di emancipazione; ha in mente un progetto “per” e “con” il territorio; ha una base sociale mista ed un processo di produzione partecipato.

Alcune delle istanze più significative della comunità locale sono rappresentate nella cooperativa e agiscono attraverso l'azione imprenditoriale e sociale che la cooperativa promuove. La cooperativa sociale autentica non considera il Mercato come un fine, ma lo usa come mezzo; non si adegua al Mercato, ma agisce per cambiarlo.

Il contributo vero che la cooperazione sociale può fornire all'affermazione di un welfare che passa dalla tutela alla promozione, dai bisogni ai diritti, ovvero un welfare per lo sviluppo, è riconducibile alla capacità delle cooperative di promuovere, attraverso l'azione economica ed imprenditoriale, una economia territoriale partecipata, nuovi sistemi locali di relazioni fondati sulla solidarietà attiva e capaci di produrre valore fiduciario e solidarietà. Le cooperative sociali lavorano per un welfare che produce e arricchisce nelle comunità locali, ossia nei territori, il capitale sociale civile, la cooperazione e quindi la capacità di azione collettiva consapevole e partecipata: tutti fattori indispensabili allo sviluppo. Rifiutiamo nella prassi e nella cultura della nostra impresa cooperativa sociale la logica del welfare della compensazione e della compassione.

Una cooperazione sociale che produce cambiamento e che usa i servizi come mezzo per aiutare le persone ad emanciparsi dalle condizioni di limitazione della loro capacità di agire liberamente da cittadini liberi e responsabili. Non è la grande impresa che fertilizza i territori, ma la piccola e media

impresa incorporata nelle relazioni comunitarie, capace di fare sistema e di mettersi in squadra con i potenziali locali di sviluppo. Il terreno delle politiche sociali è il più adatto a coltivare percorsi di partecipazione attiva alla vita comunitaria e alla produzione di risorse comunitarie poiché esse agiscono nell'“economia delle relazioni”.

Noi abbiamo bisogno di un welfare che fa squadra e si mette in squadra con il territorio, facendosi espressione viva della gente, costruzione sociale partecipata di un territorio. Un welfare come processo piuttosto che un sistema assistenziale come fine dato dalle risorse finanziarie disponibili. E qui la cooperazione sociale gioca un ruolo fondamentale.

L'impresa cooperativa sociale deve assumere la prospettiva del welfare per lo sviluppo, e fondare il proprio ruolo su una chiara identità comunitaria. Essa è un'impresa che produce servizi? È un'impresa che risponde ai bisogni? È un'impresa che sviluppa occupazione? È sociale perché risponde ai bisogni dei cittadini più deboli? È sociale perché si occupa e si preoccupa di anziani, di tossicodipendenti, di carcerati, di bambini sfortunati, di disabili? È sociale perché ha una finalità solidaristica? No. È sociale perché produce socialità, reciprocità, fiducia e persegue l'interesse generale. Indipendentemente da ciò che fa, ma in forza di come lo fa e di perché lo fa. L'impresa cooperativa sociale è impresa che agisce in una dimensione economica finalizzata a produrre valore aggiunto comunitario, per accrescere il capitale sociale del territorio, per promuovere sviluppo economico accanto alla crescita delle forme di partecipazione diretta dei cittadini all'economia, ai processi di cambiamento delle comunità locali.

Questo significa che una cooperativa sociale è molto di più di quanto comunemente si crede o si riesce a percepire, o almeno dovrebbe essere di più. Intanto non è un'azienda di produzione di servizi tout court, ma una formazione della comunità civile, ossia di cittadini che si attivano autonomamente, in forma organizzata, per fornire strumenti e agire soluzioni ai problemi sociali (e di sviluppo) della comunità di appartenenza. Questi cittadini, proprio perché organizzati in forma di cooperativa sociale, sono anche imprenditori che intraprendono appunto un percorso aziendale comunitario finalizzato a raggiungere obiettivi di interesse collettivo. Le cooperative sociali sono ancorate ad una comunità locale più o meno vasta. Sono piccole e medie imprese cooperanti: nella maggior parte dei casi si danno infrastrutture reticolari e sistemiche (i consorzi). In altri casi, proprio attraverso i consorzi danno origine a veri e propri distretti di economia sociale. Registrano tassi di crescita interessanti sia sul piano della nuova

occupazione sia in relazione al fatturato. Sono imprese e insieme istituzioni locali della partecipazione, di promozione della partecipazione attiva dei cittadini all'economia, alla vita civile comunitaria. Esse sviluppano economia delle relazioni nell'economia del territorio, orientando la propria azione a riconvertire la scarsità in risorsa e le risorse in benessere.

È un'impresa che fornisce uno dei possibili modi di educare i cittadini alla cittadinanza e uno dei possibili modi per rendere la cittadinanza impegnata nella costruzione di un mondo migliore.

Cos'è la cooperativa sociale se non una dimensione pubblica in cui i cittadini, anziché avanzare pretese, imparano a condividere la comunità con i suoi problemi e con le sue opportunità, costruendo ciò che non c'è e migliorando ciò che esiste? È qui la spiegazione di una cooperativa sociale che persegue l'interesse generale della comunità e che intende promuovere cittadinanza attiva e prassi della sussidiarietà. La cooperativa sociale è quindi un spazio concreto di gestione, di progettazione, di difficoltà, di sconfitte e di successi dove i cittadini si riuniscono per deliberare e decidere e agire su questioni riguardanti la collettività. In una cooperativa sociale le persone agiscono il ruolo di cittadini-imprenditori.

Si ha bisogno di cooperative sociali che si preoccupano soprattutto del territorio e non dei propri interessi nel territorio. Le cooperative sociali non occupano un territorio, ma lo abitano. Non fanno impresa sul sociale, ma impresa sociale. Altro che poveri disgraziati che assistono quattro sfigati e che danno lavoro ad altrettanti disoccupati. Questa visione è dannosa.

Molti territori ormai non possono più fare a meno delle imprese delle cooperative sociali. Il paese ha ormai bisogno di queste imprese, senza di esse l'Italia sarebbe diversa, completamente diversa e più povera. L'adesione a questa prospettiva sollecita la nostra cooperazione a fare un salto di innovazione per riqualificare i processi e i prodotti.



# Intervento di Costanza Fanelli

*ANCST - Legacoop.*

Per quel che riguarda il mio intervento voglio fare innanzitutto una considerazione preliminare: credo che oggi è più che mai avvertito il passaggio d'epoca della cooperazione sociale, sia in Legacoop che in Federsolidarietà. Invito quindi i teorici ad avere voglia di capire come realmente questo settore sta vivendo i nodi fondamentali di tale passaggio. Lo dico perché mentre un tempo c'era il rischio di lodare eccessivamente il Terzo Settore, oggi ho colto una tendenza opposta, quella di fare troppa critica "a priori", senza avere maggiori elementi e parametri rispetto ai temi che si vogliono affrontare.

Certamente è opportuno partire dalla nostra storia. Credo che la cooperazione sociale sia diventata un fenomeno così rilevante anche perché è riuscita ad essere un settore con una forte carica di soggettività, di motivazioni e di mission. Tuttavia altrettanto rilevante è stata la grande capacità di duttilità, di flessibilità, di adattabilità e di confronto con i processi istituzionali, economici e sociali del nostro paese. La diffusività di questo fenomeno non ci sarebbe stata, a mio avviso, se in relazione ai diversi contesti, dal Sud al Nord, la cooperazione sociale non fosse stata capace di metter questa forte soggettività motivazionale a disposizione dei disagi sociali, del contesto lavorativo e non, del modello istituzionale o delle pratiche di politiche sociali, istituzionali. In altre parole, se non avesse interessato il welfare laddove non c'era e non lo avesse supportato.

Allora non c'è una cooperazione sociale in natura da recuperare: c'è questa cooperazione sociale con dei connotati forti. La cooperativa sociale, soprattutto quella a più forte tasso di motivazione, oggi è importante: tale tasso di motivazione sociale l'ha fatta diventare una formula imprenditoriale di servizi al territorio, di rete, di modalità, di lavoro sociale.

Credo che sia questa la lettura che si debba fare del fenomeno, e andare oltre le schematizzazioni. È anche vero che c'è un legame, in questa forte caratterizzazione dello sviluppo della cooperativa sociale, con i cambiamenti che sono stati evocati: federalismo, sussidiarietà, fattori che hanno rimesso in moto in questi anni il sistema della allocazione dei redditi. Certamente tali fenomeni hanno reso la cooperazione sociale maggiormente "impresa del territorio".

Questo è stato possibile perché è avvenuto nel nostro paese, prima e dopo la riforma, un potente cambiamento in cui le istituzioni hanno più potere e autonomia. È quindi, da questo punto di vista, credo che siamo interessati a discutere su come migliorare questa nostra soggettività: proprio in relazione al fatto che siamo cresciuti anche grazie a contesti quali federalismo e sussidiarietà, rileva se questi si risolvono in un modo o nell'altro. Non è cioè indifferente, non lo è stato e non lo sarà, se il federalismo o la sussidiarietà si modificheranno.

E vengo a un terzo tema, che qui è stato poco evocato, ma che bisogna fare: la cooperazione sociale si è misurata, anche qui con grande flessibilità, con la questione della tendenziale scarsità delle risorse destinate.

Rimane oggi ancora drammatica la modalità in cui l'economia del welfare si realizza. Io credo alla necessità che ci sia un Terzo Settore. Ma se si taglia il fondo delle politiche sociali o si fa in modo che sia sempre più marginale, si toglie una risorsa fondamentale. Non viviamo solo del fondo sociale, ma credo che sia un non senso ragionare della centralità del Terzo Settore e poi far coincidere una serie di scelte soltanto con una logica di riduzione delle risorse.

Sappiamo che non viviamo solo di risorse pubbliche, ma non possiamo fingere che sia indifferente l'esistenza di un flusso finanziario vero verso le politiche sociali, perché nessuna defiscalizzazione può sostituire la necessità di risorse per questo settore. Poi noi siamo ben contenti che accanto a questo ci siano politiche intelligenti, per esempio quella di favorire i buoni consumi per i servizi all'infanzia, agli anziani, invece che l'ennesimo bonus per comprare il computer.

L'ultima battuta: credo che il primo dovere dell'impresa cooperativa sociale, che oggi è l'unica forma di impresa sociale, non è una questione di maggior certezza di status. Sappiamo che da questo punto di vista una delle riposte che noi dobbiamo dare è quella di essere ancora più adeguati a creare una conformazione forte al lavoro sociale, intendendo tutto quell'insieme di organismi, professionalità e strutture imprenditoriali che producono non solo servizi ma, così come è stata all'origine della cooperazione, risultati di cambiamento delle persone e nella comunità.

Questo è il nostro primario interesse ed è per questo che, non a caso, teniamo assieme la cooperativa che fa servizi e la cooperativa che integra soggetti lavorativi svantaggiati: a noi interessano i risultati così come ci interessa l'inclusione sociale. Credo che sia un interesse primario per le nostre cooperative dare queste risposte attraverso una rete di imprese.

Durante l'incontro si è parlato di contratto di lavoro, in una visione astratta perché, sino a che i sindacati daranno priorità al rinnovo del contratto del pubblico e terranno secondari i contratti del Terzo Settore io credo che sarà molto difficile per noi arrivare a raggiungere il riconoscimento di valore e professionalità che sono, come spero, più elevate di quelle del pubblico.

Nell'ambito del tema dell'amministrazione condivisa, con riferimento ai processi di riforma che abbiamo attuato, la modifica dell'articolo 118 della costituzione, lo dico con molta franchezza, è quello che ancora ci interroga di più. Apparentemente è quello più vicino alla logica della legge 328, ma in realtà è una rivoluzione copernicana anche per chi pensa di organizzare nel nostro paese un modello in cui i cittadini, gli utenti, i più deboli, siano attori dentro le nostre imprese e in relazione alle nostre imprese. In questo ambito si può studiare una formula di governance unita a quella di interlocuzione e del controllo da parte delle organizzazioni di utenza. Ragioniamone, anche su questo non c'è solo un modello.



## III Sessione

Costruzione del Mercato di Qualità Sociale e  
pratiche di Amministrazione Condivisa



# Autonomie locali e ruolo degli enti non profit

**di Ivo Colozzi**

*Università di Bologna*

## **Oltre il welfare state**

Le interpretazioni che si limitano ad evidenziare solo gli aspetti economici della crisi del welfare state, cioè il fatto che le spese sociali sono state limitate un po' in tutti i paesi e in qualche caso anche tagliate, al punto da mettere in causa interessi legittimi diffusi, sono insufficienti. Esse, infatti, non colgono gli elementi di novità e di discontinuità rispetto al passato che sono emersi in questi decenni e che si collegano ad una diversa concezione e pratica della cittadinanza.

Uno di questi elementi di novità consiste nel fatto che le politiche sociali si sono distaccate dallo stato o, per dirla in altri termini, si è avviata una differenziazione fra pubblico e statale. In breve, le politiche sociali sono ormai qualcosa di più e di diverso dal w.s., sia nel senso che ne eccedono la logica, sia nel senso che non si identificano con gli attori tradizionali del welfare. Di fronte a questo fattore di discontinuità, l'idea che progressivamente si è consolidata è che le politiche sociali debbano essere progettate, definite e attuate non tanto come espressione del solo sistema politico, ma come espressione di tutti i gruppi sociali interessati al benessere della comunità in cui vivono. L'azione locale per il benessere non deve essere più considerata anzitutto come una attuazione di direttive superiori, ma come un'azione autonoma di reti che formano una struttura sui generis di assistenza/cura(care), in costante interazione e interconnessione con quanto viene deciso a livello regionale, nazionale ed anche sovranazionale.

## **La pluralizzazione degli attori della politica sociale**

La Commissione europea (1994), fin dai tempi della presidenza di J. Delors, ha suggerito agli stati membri l'adozione di stili di politica sociale che permettano di ricorrere a un raggio di risorse e di opportunità più ampio

di quelle che lo Stato nazionale può mettere a disposizione. Nel documento predisposto, le parole chiave che articolano questo punto sono: decentralizzazione; partecipazione e organismi di tutela dei cittadini; rafforzamento dei corpi intermedi.

- a) Decentralizzazione. Si riconosce l'esigenza di un sempre maggiore decentramento delle attività amministrative (sussidiarietà verticale). Lo scopo principale è quello di delegare l'autorità ai poteri locali in modo che i cittadini abbiano più potere diretto sulle decisioni e che le istituzioni e i servizi siano gestiti in maniera più trasparente e vicina alla popolazione che li utilizza. Ovviamente ciò richiede un trasferimento non solo di autorità ma anche di risorse ai poteri locali, per cui si deve parlare anche di federalismo fiscale. Nello stesso tempo, devono essere previsti controlli centrali affinché non emergano ingiustificate diseguaglianze nella qualità e quantità delle prestazioni erogate da località a località.
- b) Partecipazione e organismi di tutela dei cittadini. Secondo il Libro Bianco di Delors (1994), le istituzioni di benessere debbono prevedere la presenza di rappresentanti dei cittadini e debbono sostenere specifici organismi sociali che ne rappresentino e difendano gli interessi come utenti. L'obiettivo è quello di rendere più facile e più equo l'accesso dei cittadini ai servizi, nonché il controllo delle effettive prestazioni ricevute, specie per i gruppi più vulnerabili e svantaggiati.
- c) Rafforzamento dei corpi intermedi. Il principio di sussidiarietà orizzontale riceve una rinnovata attenzione (Schasching, 1993; Spieker, 1995; Colozzi 2002). Al di là del tipo di neo-corporativismo che ha contraddistinto il w.s. degli anni '70 e dei primi anni '80, caratterizzato dalla concertazione delle politiche sociali fra sindacati e imprenditori con la mediazione del potere politico, sono emerse nuove forme di "governo degli interessi privati" (Streeck, Schmitter, 1985) che enfatizzano il ruolo di quei corpi sociali intermedi che erano rimasti esclusi dal modello neo-corporativo in quanto non rappresentativi di interessi economici forti. Ci si riferisce, ovviamente, alle associazioni di mutualità, di autotutela e di auto-aiuto (self-help), alle organizzazioni di volontariato e non governative, ad altre forme di Terzo settore.

In sintesi si può dire che in Europa già dagli anni'80 nuovi tipi di attori, oltre Stato e Mercato, hanno cominciato a giocare un ruolo essenziale nei sistemi nazionali di welfare: gli individui come cittadini e come consumato-

ri di servizi; le forme organizzate di tutela dei cittadini; le organizzazioni di Terzo settore impegnate nella produzione di servizi. Ciò non significa che lo Stato abbia cominciato a giocare un ruolo minore o decrescente. Anzi, è vero il contrario. Quella che si è più o meno completamente abbandonata è l'idea che lo Stato possa gestire direttamente tutti o la gran parte dei servizi, mentre il nuovo compito che si è assegnato è di concentrarsi sulla formulazione delle garanzie e sulla regolazione delle interazioni fra gli attori.

### **Dalla assistenza nella comunità alla assistenza da parte della comunità**

In Italia già dagli anni '80 le regioni e le province autonome, sulla spinta di quel processo culturale e politico di forte revisione delle modalità di intervento sulle persone bisognose di assistenza che aveva prodotto il sostanziale decentramento dei poteri di intervento in materia (D.L. 616/1978), hanno approvato nuove leggi sull'assistenza a livello locale. Nella maggioranza dei casi queste leggi si sono ispirate ed hanno prodotto un modello di assistenza "nella" comunità, che ha avuto come obiettivi centrali la deistituzionalizzazione delle persone non autosufficienti, la territorializzazione dei servizi e degli interventi e l'integrazione fra sociale e sanitario. L'assistenza nella comunità operativamente comprendeva l'assistenza prestata in piccole istituzioni territorialmente distribuite (come piccoli istituti residenziali, RSA, centri diurni, comunità terapeutiche) nelle quali le persone sono accudite da personale qualificato e retribuito, nonché l'assistenza presso il domicilio degli utenti da parte di operatori professionali retribuiti come infermieri di territorio, assistenti domiciliari, ecc., dipendenti dall'ente pubblico.

L'assistenza "della" comunità, o da parte della comunità, ha cominciato ad affermarsi negli anni '90, cioè nel momento in cui si è generalizzata la consapevolezza della impossibilità di espandere ulteriormente la spesa pubblica, in particolare la spesa sociale. L'etichetta "assistenza della comunità" concettualmente fa riferimento all'assistenza fornita da familiari, amici o vicini di casa, cioè dalle reti informali di supporto, e all'assistenza fornita da gruppi più organizzati come gruppi di volontariato, cooperative sociali ed altre organizzazioni di terzo settore radicate nel territorio. A questa va aggiunta l'assistenza fornita da privati (singoli o enti) a fine di lucro, sia in modo regolare che irregolare. Le fonti di assistenza a livello di comunità territoriale, quindi, sono quattro:

- 1 l'assistenza pubblica
- 2 l'assistenza privata a pagamento, spesso basata sul lavoro irregolare di persone straniere
- 3 l'assistenza prestata da organizzazioni di volontariato o di Terzo Settore
- 4 l'aiuto informale delle famiglie e delle reti di vicinato.

A livello legislativo la svolta avviata all'inizio degli anni '90 con l'approvazione di una serie di leggi nazionali e regionali è consistita essenzialmente nel riconoscere parzialmente il ruolo delle organizzazioni di Terzo settore e nell'aver cercato di intrecciare i loro interventi con quelli del pubblico elaborando a tal fine un modello di relazione basato sul convenzionamento (*contracting out*) che resta ancora lo strumento più diffuso, anche se ha evidenziato una serie di limiti molto significativi (Fazzi, 1998, cap. 2; Ranci (a cura di), 2001, cap. 3). Quelle leggi hanno, invece, ignorato l'assistenza privata a pagamento e, soprattutto, l'aiuto informale. L'esclusione delle reti informali dal calcolo delle risorse da considerare in sede di programmazione delle politiche sociali a livello locale è dipesa dal prevalere di una concezione ancora socialdemocratica dei diritti sociali della cittadinanza che implicava una visione passiva (assistenzialistica) dei destinatari della protezione sociale e che considerava come un limite da superare attraverso una ulteriore espansione degli interventi e dei servizi formali il fatto che molti cittadini continuassero a provvedere ai propri bisogni con l'auto-cura (*self-care*) o attingendo ad altre risorse informali di assistenza e supporto. Questa concezione, però, è stata sconfitta non solo dalla necessità di porre limiti severi alla dilatazione irrefrenabile della spesa pubblica che essa ha prodotto, ma dagli effetti perversi di tipo sociale che ha involontariamente innescato e che sono stati identificati nella riduzione della solidarietà sociale e nella crescita dei fenomeni di dipendenza e di etichettamento. Oggi siamo consapevoli che nonostante la crescita dei servizi istituzionali di welfare, la gran parte delle risposte ai bisogni di vita quotidiana dei soggetti deboli viene ancora dalle reti parentali e, in misura molto minore, dalle reti informali di aiuto formate dai vicini e dagli amici. Siamo, inoltre, consapevoli del fatto che questo è un bene, non solo dal punto di vista economico o sistemico, ma anche da quello dei "mondi vitali quotidiani", cioè del benessere relazionale delle persone in difficoltà. Sappiamo, però, anche che queste reti sono fragili, che oggi rischiano di diventarlo ancor di più per una serie di cambiamenti importanti in atto (maggior lavoro femminile,

invecchiamento della popolazione, maggior fragilità delle famiglie, maggiore mobilità territoriale), e che possono essere asimmetriche, cioè gravare in modo particolare solo su alcune figure, i cosiddetti caregivers, che sono quasi sempre femminili. L'ente pubblico, quindi, non può limitarsi a prendere atto della loro esistenza, ma ha il dovere di sostenerle intervenendo a supporto e complemento delle stesse.

## **Il modello del welfare mix o del mercato di qualità sociale**

Sulla base di queste linee di fondo si sono avviati in questi ultimi anni nei paesi europei dei processi di riorganizzazione dei sistemi di welfare dal carattere fortemente sperimentale che hanno tentato di coniugare l'esigenza di non allargare ulteriormente la spesa sociale con quella di espandere e migliorare l'offerta di servizi di assistenza, a fronte dell'aumento molto significativo della domanda, specie per il problema della non autosufficienza, mettendo in gioco anche le altre due risorse presenti nella comunità, cioè le reti informali e l'assistenza a pagamento.

Nel complesso i diversi paesi hanno elaborato soluzioni che restano diversificate, sia sul piano organizzativo che su quello istituzionale. È, però, possibile rintracciare alcune linee comuni ai vari tentativi, che consentono di qualificare il processo in atto come passaggio da un sistema basato sulla dominanza della fornitura pubblica dei servizi, o della fornitura da parte di soggetti privati ma nel contesto di un sistema di programmazione pubblica, ad un sistema misto (welfare mix) caratterizzato dai seguenti elementi comuni:

- distinzione netta fra funzione di finanziamento (che resta in gran parte in capo allo stato), funzione di gestione (sempre più affidata ad organizzazioni di terzo settore e anche di mercato), funzione di acquisto (che viene parzialmente o totalmente affidata agli utenti che, nel caso non siano in grado di svolgerla devono poter contare su operatori di sostegno o case managers);
- misure di sostegno economico sia alle famiglie che alle imprese di servizio, al fine di allargare la domanda e di aumentare l'offerta in modo tale da rendere effettiva la possibilità di scelta;
- tipi di regolazione che consentano l'avvio di forme di concorrenza fra i produttori.

Proprio quest'ultimo punto ha portato recentemente qualcuno a definire il nuovo "modello" non più come welfare mix ma come mercato sociale dei servizi (C. Ranci, 2001), dove l'aggettivo "sociale" vuole richiamare sia l'esigenza di una regolazione pubblica che garantisca l'equità del sistema e il mantenimento del vincolo di solidarietà, sia il fatto che si tratta di un mercato speciale in cui risorse "sociali" come la responsabilità, il legame fiduciario e la solidarietà giocano un ruolo centrale.

### **Le caratteristiche principali del nuovo modello**

Il nuovo sistema di protezione sociale che si sta delineando nei paesi europei, Italia compresa, si fonda su alcuni principi organizzativi che cominciano a tradurre in termini concreti lo slogan dell'"assistenza nella comunità da parte della comunità". Ci soffermeremo ora su alcuni di questi principi per coglierne sia gli aspetti positivi che quelli più problematici.

#### *a) riconoscimento e sostegno dell'aiuto (care) prestato dalle famiglie*

L'importanza dell'attività informale di assistenza svolta dalle reti familiari è ormai riconosciuta anche nei paesi che più hanno sviluppato i sistemi professionali di servizio. Ci si è resi conto, infatti, che si tratta di un'attività difficilmente sostituibile non solo per i costi che tale ipotesi comporterebbe, ma per la non sostituibilità dei beni che essa produce (beni relazionali privati). Di qui una nuova enfasi sull'introduzione di misure che possano sostenere e incentivare il mantenimento nel tempo dell'impegno assistenziale delle famiglie. Queste misure sono sostanzialmente di due tipi:

- sostegno economico alla famiglia, con particolare riferimento al caregiver, la cui attività in alcuni casi viene retribuita. Questo pagamento costituisce una notevole innovazione, perché rappresenta la prima forma di riconoscimento economico del lavoro familiare;
- predisposizione di un sistema di servizi professionali che non sia sostitutivo della famiglia ma sussidiario ad essa, cioè capace di intrecciarsi con le attività di assistenza informali per renderle più efficaci e stabili nel tempo, evitando sia i fenomeni di logoramento che portano alla scelta dell'istituzionalizzazione della persona non autosufficiente, sia la delega totale senza controlli esterni.

I programmi più interessanti naturalmente sono quelli che riescono a col-

legare le due misure di sostegno. Infatti l'introduzione del solo sostegno economico produce il rischio di espandere il mercato irregolare del lavoro di servizio, continuamente alimentato dall'immigrazione dai paesi extracomunitari.

*b) valorizzazione della funzione di acquisto dei servizi*

Il modello di welfare mix affermatosi negli anni '90 aveva distinto abbastanza nettamente tra la funzione di finanziamento, che per lo più è restata di competenza delle amministrazioni pubbliche, e la funzione di gestione dei servizi, affidata a fornitori privati, sia di mercato ma soprattutto di terzo settore, attraverso le procedure di convenzionamento-appalto (contracting out). I destinatari finali dei servizi avevano mantenuto, invece, un ruolo sostanzialmente passivo di utilizzatori, in quanto sia le procedure di scelta che le modalità di controllo della qualità delle prestazioni offerte dai fornitori rimanevano sostanzialmente in capo al pubblico, anche se in molti casi erano previste forme di partecipazione o di consultazione di associazioni di rappresentanza degli utenti. L'esperienza e le ricerche effettuate in questi anni hanno dimostrato da una parte l'incapacità da parte del pubblico di esercitare realmente nella maggior parte dei casi il controllo delle prestazioni offerte dalle organizzazioni affidatarie, se non nella fase di definizione del contratto, (Fazzi, 1998, cap. 2). D'altra parte l'accresciuta consapevolezza del ruolo "attivo" svolto dalle famiglie non poteva non tradursi nel riconoscimento di una loro capacità di valutare direttamente la qualità dei servizi ricevuti. Tale riconoscimento, implica, ovviamente, la necessità di creare le condizioni perché la capacità di valutare possa effettivamente tradursi in una possibilità di scegliere l'acquisto del servizio fra una pluralità di fornitori, cioè, per dirla nel linguaggio di Hirschman (1982), di attivare, in caso di insoddisfazione, non solo l'opzione voce (protesta), ma anche l'opzione exit (defezione).

Come si può ben capire la differenziazione della funzione di acquisto ha conseguenze molto significative per l'assetto concreto dei sistemi locali di welfare che devono in qualche misura trasformarsi in "mercati", cioè in ambiti caratterizzati dalla presenza e dalle relazioni fra una pluralità di acquirenti dotati di mezzi-risorse da spendere e una pluralità di fornitori che competono per acquisire quelle risorse. È altrettanto evidente che nell'ambito dei servizi di welfare un mercato, nel senso anzidetto, non può svilupparsi autonomamente ma deve essere "costruito" attraverso nuove

modalità e strumenti di regolazione delle relazioni fra Stato, organizzazioni di Terzo settore e mondi vitali quotidiani.

Presenteremo, quindi, di seguito gli strumenti più significativi con cui nei paesi europei si sta attuando l'ulteriore evoluzione del sistema di welfare.

## **I nuovi strumenti di regolazione**

I problemi che si devono affrontare per costruire un “quasi-mercato” (Le Grand, Bartlett, 1993) o un “mercato sociale” (Ranci, 2001) dei servizi socio-assistenziali riguardano sia il lato della domanda, sia quello dell'offerta.

Dal lato della domanda, il problema più significativo è legato alla scarsità di risorse disponibili da parte delle famiglie. La letteratura economica individua la causa del fenomeno nella “miopia temporale” dei consumatori. Sul piano della stretta razionalità strumentale, i consumatori non sono in grado di sapere preventivamente se in futuro si troveranno nella necessità di dover ricorrere ad un certo servizio, per cui nel corso della vita non accumulano le risorse necessarie a finanziare il consumo dei servizi assistenziali. A questo fattore possiamo aggiungerne un altro, di tipo culturale, che consiste nella “fiducia nello stato”, cioè nell'idea, accreditata negli anni di diffusione del modello di welfare state, che in caso di bisogno sarà lo stato a farsi carico di fornire le risposte necessarie.

In ogni caso per poter creare un mercato o quasi-mercato è necessario aumentare le risorse a disposizione dei potenziali acquirenti. Partendo da questa esigenza negli ultimi anni in molti paesi europei si è passati da un finanziamento esclusivamente indirizzato all'offerta, cioè ai fornitori di servizi (pubblici, privati e non profit), a forme di finanziamento anche della domanda attraverso la creazione di trasferimenti finanziari ai cittadini.

Uno degli strumenti utilizzato da molti paesi europei fin dagli anni '90 è l'assegno di cura, che è stato introdotto anche in Italia nel 2000 con l'approvazione della legge 328 di riforma dell'assistenza (art.16). L'assegno di cura non è uno strumento generico di integrazione del reddito ma specificamente finalizzato all'assistenza degli anziani. Una tipologia proposta da Ungerson (Ungerson, 1997) divide gli assegni di cura europei in tre categorie principali: contributi economici corrisposti attraverso il sistema previdenziale o fiscale ad un familiare che assiste l'anziano; veri e propri stipendi pagati dallo stato o da altri enti pubblici ad un familiare dell'anziano che lo assiste; contributi economici all'anziano, che li può passare a familiari o

utilizzare per acquistare assistenza professionale, anche attraverso forme di lavoro irregolare.

Un secondo strumento sono stati i vouchers o buoni servizio. Il voucher è un documento assegnato direttamente o, comunque, emesso dall'ente pubblico che attribuisce ai destinatari il diritto a ricevere determinati beni o servizi che l'ente pubblico ha predisposto. Gli utenti possono acquistare il servizio da una qualunque delle organizzazioni "accreditate", dando in cambio il buono che poi l'ente pubblico rimborserà al fornitore. Oltre a questo uso se ne sta diffondendo un altro, parzialmente differente. In alcuni paesi il buono non è finanziato dall'ente pubblico ma pagato direttamente dall'utente che, una volta che lo abbia speso, può detrarre l'importo dalla dichiarazione dei redditi.

In Italia i vouchers sono stati introdotti con la legge 328 del 2000 che li definisce "titolo per l'acquisto di servizi sociali" (art.17). I titoli possono essere concessi dai comuni, su richiesta dell'interessato e possono essere spesi solo presso "soggetti accreditati del sistema integrato di intervento e servizi sociali". Inoltre, la legge finanziaria del 2000 ha introdotto una norma che consente la deducibilità delle spese sostenute per l'assistenza domiciliare e le collaborazioni domestiche, per cui si può dire che la forma "indiretta" di buono servizio è stata adottata anche nel nostro paese.

In linea teorica gli strumenti accennati di potenziamento della domanda di servizi sono applicabili a tutti gli utenti. In pratica, però, essendo onerosi per lo Stato, sia direttamente (aumento della spesa sociale) che indirettamente (riduzione delle entrate fiscali), sono stati previsti solo per gli utenti a reddito più basso, sulla base di una prova dei mezzi. Con questi limiti è molto difficile che si costruisca un vero "mercato" dal lato dell'offerta, cioè una pluralità di fornitori interessati ad acquisire le risorse disponibili, che renda effettiva la possibilità di scelta degli utenti. Alcuni paesi, quindi, come Germania, Austria Lussemburgo e Paesi Bassi, hanno introdotto uno schema assicurativo obbligatorio finalizzato a proteggere tutta la popolazione dal rischio dell'autosufficienza e finanziato per via contributiva. La prima innovazione, in questo caso, consiste nel fatto che l'accesso ad alcuni servizi socio-assistenziali viene riconosciuto come un diritto sociale di cittadinanza che affianca quelli più tradizionali di tipo pensionistico e sanitario. Il modello, inoltre, introduce un nuovo attore, l'assicurazione, che svolge un ruolo in parte integrativo e in parte sostitutivo del pubblico. Le assicurazioni, infatti, sono titolari del finanziamento per la produzione dei servizi, per cui diventano i principali referenti sia dei fornitori che degli

utenti, mentre il pubblico si limita a fissare gli standard generali dei servizi e a garantire il controllo complessivo del sistema. Sono le assicurazioni, invece, che contrattano con i fornitori gli standard specifici di prestazione e i relativi prezzi. Gli utenti, a loro volta, hanno la possibilità di decidere come impiegare le risorse a loro disposizione e di scegliere il fornitore fra quelli che si sono accordati con le assicurazioni. È chiaro che, una volta messo a regime, questo sistema, proprio perché universalistico, è quello che può meglio indurre una proliferazione dei soggetti fornitori e, quindi, garantire la possibilità di scelta da parte degli utenti.

Se passiamo a considerare il lato dell'offerta, la prima constatazione da fare è che il sistema del convenzionamento (contracting out) tramite appalto ha evidenziato una serie di limiti molto consistenti che non hanno prodotto i risultati sperati in termini di miglioramento della qualità e di aumento dell'efficienza del sistema. Con questo sistema l'offerta dei servizi socio-assistenziali finanziati dal pubblico è stata in gran parte garantita dalle organizzazioni di terzo settore, mentre la parte di bisogni non coperta è stata finanziariamente a carico delle famiglie che, quando le risorse disponibili lo hanno consentito, hanno fatto prevalentemente ricorso al mercato irregolare e sommerso delle badanti provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea.

Per quanto riguarda la valutazione degli effetti del sistema di convenzionamento sulle organizzazioni di terzo settore esistono posizioni divergenti. Ranci, ad esempio (2001, p.47) sostiene che "il regime di agevolazioni in cui tali organizzazioni sono cresciute per decenni ha consentito loro di sviluppare, nonostante la dipendenza finanziaria dai fondi pubblici, una notevole influenza sulle decisioni dei policy makers, nonché ha ostacolato l'accesso nello stesso campo da parte di altri competitori." Fazzi (1998), invece, sostiene che il sistema del convenzionamento, per come è stato realizzato empiricamente, non solo non ha prodotto una vera partnership fra pubblico e Terzo settore, ma ha indotto sia negli attori pubblici che nelle organizzazioni convenzionate una serie di comportamenti "opportunistic" che hanno avuto come effetto: di penalizzare la possibilità di accesso di nuove organizzazioni, creando situazioni di quasi-monopolio; di ridurre la capacità di attenzione delle organizzazioni di terzo settore coinvolte nei confronti dei cambiamenti ambientali e, quindi, di diminuire la spinta all'innovazione; di adottare strategie di spartizione del mercato che, evitando forme reali di concorrenza, hanno impedito alle organizzazioni di terzo settore di impegnarsi in tentativi reali di riduzione dei costi e dei prezzi dei servizi. Se

il sistema ha, quindi, favorito alcune organizzazioni, quelle meglio capaci di accreditarsi politicamente e più pronte ad adottare i parametri fissati dagli appalti, ha però sfavorito il sistema complessivo del terzo settore, non riconoscendo la specificità della sua cultura organizzativa.

In ogni caso, esiste ormai un accordo sul fatto che la promozione dei soggetti fornitori finalizzata a creare un sistema di quasi-mercato richiede strumenti diversi dal contracting out.

Innanzitutto si tratta di offrire un sostegno alle nuove imprese che entrano nel campo assistenziale. Questo può avvenire sia nella forma dell'adozione di misure di incentivazione fiscale (esenzione fiscale per i redditi provenienti dalla vendita di servizi accreditati, riduzioni del carico fiscale applicato ad altre fonti di reddito, ecc.), sia nella forma della concessione di crediti agevolati alle imprese.

Il secondo strumento con cui si sta superando il modello del convenzionamento è l'accreditamento, che corrisponde, sul lato dell'offerta, all'introduzione del buono servizio (voucher) sul lato della domanda. In generale si può dire che con questo sistema l'ente pubblico si incarica di tutelare il consumatore che deve scegliere verificando che le imprese che si candidano ad entrare nel mercato dei servizi offrano degli standard minimi adeguati relativamente alla competenza degli operatori, alle capacità organizzative e alla qualità delle prestazioni, lasciando però a questo la possibilità di fare l'ultima scelta fra le diverse organizzazioni accreditate che, quindi, sono stimolate ad "inseguire" la domanda attraverso l'innovazione, la riduzione dei costi o il miglioramento della qualità dei servizi.

In particolare per quanto riguarda l'Italia, il sistema di accreditamento è stato fissato dall'art. 11 della legge 328/2000 che parla di conformità dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale ai "requisiti minimi" stabiliti dalle leggi regionali, ma non definisce precisamente cosa si debba intendere per accreditamento. Sulla base di un documento dedicato a questo tema dall'allora Ministero della Solidarietà sociale, oggi denominato Ministero del Welfare, si evince, però, l'idea di un meccanismo complesso che prevede tre livelli di controllo: l'autorizzazione, la certificazione e l'accreditamento. L'autorizzazione è la procedura indispensabile per aprire un servizio e richiede il rispetto di un livello minimo di norme strutturali, la disponibilità di operatori in possesso di adeguati titoli professionali, l'adozione da parte dell'impresa dei contratti di lavoro stipulati per il settore. La certificazione è un attestato, rilasciato da un ente privato autorizzato sulla base di norme di settore, che garantisce l'impiego da parte

del fornitore di sistemi di controllo della qualità. Infine, l'accreditamento è un riconoscimento dato dall'ente pubblico sulla base della normativa regionale, necessario per entrare a far parte del sistema integrato dei servizi. Secondo il documento redatto dal Ministero, le normative regionali dovranno obbligatoriamente chiedere alle organizzazioni che fanno domanda di accreditamento, fra l'altro: l'uso di metodologie di rilevazione della domanda di servizi; capacità di attivazione delle risorse comunitarie e del volontariato, capacità progettuale, esperienza, formazione e supervisione degli operatori.

Come si vede, il meccanismo dell'accreditamento nell'intenzione dei suoi proponenti ha lo scopo di garantire la qualità dei servizi forniti dalle organizzazioni fra cui gli utenti finali hanno la possibilità di scegliere. Per come è stato impostato, però, si evidenzia anche che da parte del pubblico si è scelto di misurare la qualità usando sostanzialmente un approccio di tipo quantitativistico basato sulla definizione di standard di performance. Trattandosi di servizi che producono beni relazionali, l'uso di un approccio di questo tipo è molto problematico perchè rischia di non riuscire a cogliere proprio quegli aspetti relazionali in cui si esprime la qualità delle prestazioni (Fazzi, 1998), rischia cioè di non misurare affatto la qualità, mentre comporta il rischio della standardizzazione dei comportamenti dell'operatore, cioè di ridurre quella flessibilità che in molti casi è indispensabile per soddisfare le specifiche esigenze dell'utente.

Il terzo strumento consiste nel far emergere il lavoro di cura prestato in modo irregolare da operatori singoli a condizioni di costo particolarmente basse. È evidente, infatti, che l'offerta di servizi da parte delle imprese di terzo settore accreditate non può in alcun modo risultare competitiva, dal punto di vista del prezzo, rispetto a quella praticata da questo mercato sommerso, la cui esistenza, quindi, blocca la crescita del mercato "sociale". Si tratta, però, di un problema molto delicato perché l'adozione di forme di regolazione troppo rigide o troppo onerose può avere l'effetto non voluto di ridurre la domanda delle famiglie, non più in grado di sostenere il costo delle prestazioni o di far fronte a gravosi impegni amministrativi legati al versamento dei contributi, all'assicurazione e all'adempimento di altri obblighi.

## **Il futuro del Terzo settore nel nuovo mercato sociale**

La situazione attuale mette i decisori politici di fronte ad un problema molto complesso e di difficile soluzione: di fronte all'aumento vertiginoso delle situazioni di non autosufficienza e al continuo aumento delle patologie socio-relazionali, infatti, si tratta di aumentare in modo significativo la quantità di servizi da mettere a disposizione per sostenere il lavoro di cura delle famiglie, senza aumentare la spesa sociale. Per cercare di "quadrare il cerchio" (Dahrendorf, 1995) molti governi europei hanno avviato le nuove forme di regolazione che abbiamo appena illustrato nel paragrafo precedente e che sinteticamente possiamo ricondurre all'idea di sommare alle risorse pubbliche quelle private delle famiglie dando loro in cambio la possibilità di scegliere direttamente i fornitori all'interno di un "quasi-mercato" che lo Stato si riserva di regolare e controllare per evitare che si producano quelli che la teoria economica ha definito i "fallimenti" del mercato. Naturalmente una prospettiva di questo tipo ha delle conseguenze significative sullo sviluppo del Terzo settore che in questa sede ci interessa evidenziare.

La prima concerne l'aumento dei referenti. Nelle società modernizzate, dotate di sistemi di protezione sociale, il Terzo settore è nato come risposta autoorganizzata dei mondi vitali quotidiani a problematiche sociali che i sistemi di welfare in crisi non erano in grado di affrontare o che affrontavano con modalità di risposta ritenute insoddisfacenti ed inefficaci. Il suo interlocutore naturale, quindi, sono state le famiglie e le persone in difficoltà. La modalità con cui queste esperienze sono state istituzionalizzate nel nostro paese, però, ha fatto sì che l'interlocutore privilegiato del Terzo settore sia diventato lo Stato. Per poter ottenere le risorse necessarie nel sistema di convenzionamento, infatti, le organizzazioni hanno dovuto soddisfare una serie di standard operativi corrispondenti a quanto richiesto nei bandi di appalto. È pur vero che nel formulare le condizioni dell'appalto gli enti pubblici avrebbero dovuto rappresentare i bisogni e i desideri dei loro cittadini, quindi degli utenti finali, ma è altrettanto noto che in realtà ha prevalso molto spesso da una parte il bisogno di ridurre la spesa sociale (gare al massimo ribasso), dall'altra una "cultura" dei servizi che ha imposto alle organizzazioni di terzo settore logiche di funzionamento standardizzate omologhe all'approccio "universalistico" del servizio pubblico. Attraverso il sistema del convenzionamento, quindi, si è realizzata una tendenza all'"isomorfismo organizzativo" (Di Maggio, Powell, 1983) che in molti casi ha portato alla semplice sostituzione del monopolio pubblico dei servizi con un

monopolio privato assolutamente indistinguibile per l'utente.

I nuovi strumenti di regolazione (assegno di cura e voucher) faranno sì che le organizzazioni di Terzo settore non dovranno più soddisfare solo l'ente pubblico che appalta i servizi, ma anche gli utenti finali che possono decidere di spendere i loro buoni, cioè le loro risorse, scegliendo fra i diversi fornitori disponibili non solo di tipo collettivo ma anche di tipo individuale. In questo senso si può dire che il nuovo assetto regolativo, una volta che sia pienamente sviluppato, tenderà ad introdurre anche all'interno delle organizzazioni di Terzo settore una cultura della concorrenza o della competizione non solo interna (fra organizzazioni di Terzo settore) ma anche esterna (con soggetti che operano a scopo di lucro sia a livello individuale che in forma organizzata). L'ipotesi che sta dietro questa linea è che introdurre una situazione di concorrenza costringerà anche le organizzazioni di Terzo settore a migliorare la loro efficienza, a parità di prestazioni, e a ridurre i prezzi finali dei servizi forniti. Come si vede, se il precedente modello di welfare mix tendeva a non riconoscere la cultura propria del Terzo settore e ad "imporre" quella del servizio pubblico, la tendenza più recente rovescia solo lo schema, offrendo come cultura di riferimento quella del mercato for profit, mentre continua a negare la specificità culturale del Terzo settore. In questo senso possiamo dire che il nuovo modello resta intrappolato nella logica "lib-lab" (Colozzi, Donati, 2000), fondamentalmente incapace di valorizzare pienamente l'innovazione che il Terzo settore propone. D'altra parte bisogna riconoscere che l'aspetto del sistema relazionale per cui le organizzazioni di Terzo settore dovranno di nuovo fare i conti direttamente con i bisogni e le domande di un'utenza con caratteristiche molto differenziate tenderà a stimolare nelle organizzazioni un recupero dell'orientamento all'innovazione e alla flessibilizzazione delle risposte che è stata una caratteristica tipica del primo periodo di espansione del Terzo settore. Questa stimolazione va valutata molto positivamente. Credo, anzi, che solo se il Terzo settore saprà raccogliere questo stimolo e dimostrare di saper rispondere alle nuove domande potrà aspirare ad una piena legittimazione sociale del proprio ruolo.

Da questo punto di vista diventa cruciale l'altro elemento cui abbiamo accennato, cioè l'introduzione dei sistemi di accreditamento e dei correlati sistemi di verifica della qualità. L'esigenza cui questi strumenti rispondono, di tutelare l'utente in un ambito che può essere caratterizzato da notevoli "asimmetrie informative" e che, quindi, può offrire ai fornitori posizioni dominanti, rivela ancora una volta una assimilazione del Terzo settore al

mercato for profit, nel senso che lo Stato paventa il rischio che le organizzazioni di Terzo settore, al pari delle imprese di mercato, agiscano allo scopo di massimizzare il proprio interesse a scapito dell'utente. Questa posizione di sospetto pregiudiziale è l'esatto contrario di quella relazione fiduciaria piena che sola può consentire l'avvio di una reale partnership fra sistema pubblico e Terzo settore e rivela quanto gli assetti che si stanno costruendo siano ancora lontani dal modello di welfare community che vede "nella comunità nel suo insieme e nello sviluppo dell'autonomia dei suoi singoli attori l'obiettivo da perseguire per soddisfare i bisogni dei suoi membri più deboli" (Fazzi 1998, p. 243). Un problema ulteriore deriva dalle modalità operative con cui si tende a tradurre il concetto di accreditamento. Come abbiamo visto, infatti, i documenti in circolazione tendono a declinare l'accreditamento utilizzando indicatori e standard di tipo quantitativo, derivati dai sistemi industriali di certificazione della qualità. Oltre alle critiche già accennate relativamente alla sensatezza di impiegare indicatori di tipo quantitativo per valutare servizi finalizzati a produrre "beni relazionali", il rischio è che la fissazione di parametri di comportamento standardizzati ostacoli proprio la ricerca dell'innovazione e quella flessibilità nell'intervento che il nuovo assetto organizzativo vorrebbe stimolare e su cui si misurerà in ogni caso l'effettivo miglioramento della qualità delle prestazioni fornite dalle organizzazioni di terzo settore.

In sintesi, quindi, si può affermare che l'assetto di welfare mix che si sta definendo nei paesi europei e specificamente in Italia presenta più vincoli od ostacoli che non opportunità per una crescita del Terzo settore che possa essere definita "reale", cioè non limitata al solo aumento del numero delle organizzazioni fornitrici di servizi, ma che si traduca in un pieno riconoscimento del suo "ruolo societario" e della sua autonomia operativa entro un sistema di partnership che veda coinvolti tutti gli attori della comunità (stato, mercato, terzo settore, reti informali).

**Riferimenti bibliografici**

- Colozzi, I.** 2002 *Le nuove politiche sociali*, Roma, Carocci.
- Colozzi I., Donati P.** (a cura di) 2000 *La sanità nonprofit. Il ruolo del privato sociale nei servizi sanitari*, Maggioli, Rimini
- Commissione delle Comunità Europee** 1994 Libro Verde. *La politica sociale europea. Opzioni per l'Unione*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Commissione delle Comunità Europee** 1994 *Crescita, competitività, occupazione*. Il libro bianco di J. Delors, Il Saggiatore, Milano
- R. Dahrendorf** 1995 *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Bari
- Di Maggio, P., Powell, W.** 1983 *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field*, in «*American Sociological Review*», 48, pp. 147-60
- L. Fazzi** 1998 *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Angeli, Milano
- A.O. Hirschman** 1982 *Lealtà defezione protesta*, Bompiani, Milano
- Le Grand J., Bartlett W. (eds.)** 1993 *Quasi-Markets and social policy*, MacMillan, London
- Ranci, C.** (a cura di) 2001 *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Roma, Carocci.
- Schasching J.** 1993 *Sussidiarietà: un concetto chiave per l'Europa*, in «*La società*», n. 3, pp. 515-26
- M. Spieker** 1995 *Il principio di sussidiarietà: presupposti antropologici e conseguenze politiche*, in «*La Società*», n. 1, pp.35-50
- Sreeck W., Schmitter P.C. (eds.)** 1985 *Private interest government*, Sage Publ., London
- Ungerson C.** 1997 *Social politics and the commodification of care*, in «*Social Politics*», n. 4, 3, pp.362-81

# Per una Cittadinanza Attiva fuori dalle nicchie

**di Giuseppe Cotturri**

*Università di Bari*

Il dibattito di queste giornate, come del resto già in precedenza nelle “Giornate di Bertinoro”, intreccia tre piani di discorso: quello della ricerca teorica, di cui si chiede un rilancio; quello del bilancio del processo di istituzionalizzazione, conseguito alla ricca legislazione di sostegno del Terzo Settore a partire dal 1991 in Italia; e quello della ricerca strategica del Terzo settore, cioè relativo al pensiero che da questo multiforme universo di soggetti si rivolge all'intera sfera politica e sociale, postulandone un mutamento anche radicale: questo terzo livello del discorso forse è meno evidente e tuttavia – a mio giudizio – fortemente presente nella iniziativa stessa delle Giornate. Nè si tratta di piani o aspetti separati di ragionamento, ma l'uno presuppone l'altro e rinvia ad esso: rendere esplicito l'intreccio dunque è un merito di questi incontri e ne ringrazio i promotori.

Sul piano delle elaborazioni teoriche, sono stato sollecitato ora da Colozzi a insistere sul concetto di “cittadinanza attiva”. Credo anzi che questa sia la principale ragione della richiesta di contributo che qui mi convoca. In effetti insisto da anni su tale tema: un libro del '92, richiesto e pubblicato dalla FIVol, portava questo titolo, ma tutta la mia ricerca, dalla metà degli anni Ottanta, ha fatto perno sull'emergere di queste forme più avanzate di partecipazione al “fare società”. Ho parlato di *processo costituente* (1988) e poi di *transizione lunga italiana* (1997) su queste basi; ho indicato che i *mutamenti* facevano ritenere la definizione “privato-sociale” inadeguata a dar conto della politicità del fenomeno, che meglio sarebbe indicare come “pubblico-sociale” (1992); ho analizzato la formazione di un inedito *potere sussidiario* nell'esperienza europea e italiana in particolare (2002); ma, soprattutto, mi fa piacere ricordare la ricerca da me diretta nel Crs (Centro studi per la riforma dello stato) sulla *militanza senza appartenenza* (1986), che allora suscitò un qualche scandalo nell'ambito della sinistra in cui militavo, e nel cui campo tutt'ora mi colloco.

In questa sede posso fare solo qualche accenno a tale linea di ricerca teorico-

politica, che è ben lungi dall'essere soddisfacente e quindi richiede ulteriori sviluppi nelle forme più proprie. Anzitutto vorrei chiarire che il concetto di cittadinanza attiva (da ora: CA) in senso assai generale evoca forme di mobilitazione e partecipazione politica, che allargano il campo dei soggetti della politica e mostrano che il paradigma stesso della politica sta cambiando radicalmente, non più ristretto alla forma degli stati-nazione e non più "centrato" sui soli attori partitici (da ultimo, in tal senso: M. Revelli). Ma il richiamo alle forme nostrane dei "girotondi" o al "movimento-dei-movimenti", che vuole designare la mobilitazione *new global*, solo in senso assai generico è CA: in definitiva essi mirano a influenzare le decisioni politiche e intrattengono un rapporto conflittuale ma irrisolto con il problema della delega e il potere delle rappresentanze istituzionali. Si tratta sempre della sfera della comunicazione, del dire, cioè di quella sfera pubblica discorsiva cui Habermas ha dato profondità.

Assai più innovativo e cospicuo mi sembra il modo in cui certe forme di CA si sono dislocate su quell'altro piano della sovranità politica, che attiene alla amministrazione, cioè al fare, produttivo di benessere sociale diffuso. È il campo, finora ritenuto esclusivo, della responsabilità delle pubbliche amministrazioni negli stati di *welfare*. Sappiamo che da tempo è questo lo spazio privilegiato di intervento del variegato universo di volontariato, associazioni, cooperative sociali e altre imprese che si è convenuto di chiamare Terzo Settore (benché proprio questa denominazione, con la sua logica "aggiuntiva", crea difficoltà a intendere il cambiamento generale di sistema che esso comporta). E sappiamo che la discussione finora si è concentrata – per gli aspetti politici – sull'ipotesi neoliberista, che mira ad avvalersi di forme di questo tipo per la supplenza al pubblico, così da ritirare quanto possibile l'intervento diretto delle istituzioni; o sull'ipotesi della parte più ampia di questo mondo, che di fatto affianca e arricchisce il pubblico, cui comunque richiede di non sottrarsi alla responsabilità primaria per la garanzia dei diritti sociali costituzionalizzati (G. Nervo). Questa seconda posizione mette a valore interventi autonomi e *aggiuntivi* da parte di formazioni sociali "intermedie" (la definizione è, come si sa, della cultura del personalismo cristiano democratico), capaci anche di orientare e qualificare le politiche pubbliche di *welfare*.

Sul punto della intrinseca *politicalità* di questo tipo di azioni mi pare concordino tutte le posizioni che cercano il confronto qui a Bertinoro. Penso all'intervento di Zamagni ieri (ma già molto precisa la sua formulazione lo scorso anno, Bertinoro 3). O alla chiara indicazione che si tratta della

costruzione di un'altra "sfera pubblica", contenuta nella recente ricerca sul "civile" diretta da P. Donati e coordinata da I. Colozzi (anche Donati illustrò questi concetti già in Bertinoro 3). Comuni a questi autori sono tuttavia l'attenzione e l'interesse preminente alla sfera civile: dell'economia civile tratta Zamagni, la civilizzazione della società civile -che per se stessa può essere ben poco civile - è quel che interessa gli altri due autori. Non negano essi che i mutamenti in atto comportino anche cambiamenti della cultura politica e riforme degli ordinamenti e degli assetti istituzionali. Ma questi aspetti non sono da loro approfonditi, solo genericamente evocati: diciamo che per questi aspetti sembra ci sia un rimettersi a elaborazioni adeguate secondo il caso. Non so se queste posizioni poggino sulla riposta convinzione che l'ordine "sovrastrutturale" della politica segua - come l'intendenza, di napoleonica memoria - il preminente ordine economico-strutturale della società. Probabilmente si tratta di altro: per Donati e Colozzi è esplicito il riferimento alla tradizione cattolica, in particolare al plurisecolare intento di essa di contenere le tendenze "invasive" dei poteri statuali emergenti, per cercare di ricondurli a funzioni soltanto sussidiarie di quel che gli individui e i gruppi intermedi autonomamente possono fare.

Per parte mia dubito comunque che ingegnerie istituzionali "occasional" possano sostenere e canalizzare positivamente il magmatico processo che sta trasformando società e stati. Credo si debbano sviluppare teorie e politiche istituzionali ben altrimenti consapevoli e volitive da parte di soggetti come quelli del Terzo Settore, portatori di istanze di civilizzazione e democratizzazione così radicali, da apparire eticamente irriducibili agli attuali ordini degli stati e dei mercati. D'altro canto cos'altro indica l'allarme, che Bertinoro con insistenza lancia, circa il rischio di fallimento-scomparsa dello stesso Terzo Settore, se permane quel suo ripiegarsi in una nicchia? Lo scarto però c'è, ed è grande, tra i ripiegamenti da una parte - con la cautelosa tutela della propria immagine "apolitica", che volontariato e altre organizzazioni della società civile mantengono, mentre poi tra loro maturano intime spinte di separazione - e dall'altra parte l'accelerazione dei mutamenti globali, con le connesse riforme costituzionali e degli ordinamenti internazionali che in questi mesi, in questi stessi giorni si vanno decidendo.

E a ben vedere lo scarto non è solo degli orientamenti soggettivi di partecipanti e dirigenti dei vari gruppi e associazioni. Le teorie che ho sopra richiamato sembra si dispongano a una misura di tempo lungo e anzi lunghissimo: cosicché, quando l'urgenza le investe, quando grandi cambia-

menti macropolitici precipitano in subitanee “decisioni” (e tale sono, ad es., la costituzione europea che sta per essere proclamata, o la riforma della costituzione italiana, che a passo di carica il centro-destra sospinge in Italia) allora, e cioè ora, risultano spiazzate. La denuncia di rischi e gli allarmi, a questi esiti, mostrano dunque una scissione, un pensiero che *aspirava* ad essere strategico, ma del pensiero strategico non ha il robusto incardinamento nei processi reali, non ha il “padroneggiamento” delle misure di tempo e spazio.

Non cederò alla tentazione di sostenere che la via di uscita stia nel completare il discorso sul piano più propriamente politico, in particolare con l'approfondimento dei profili costituzionali che sono implicati e col richiamo alle responsabilità costituenti della CA. Le cose non sono così facili e sarebbe presunzione, e comunque errore, sostenere che il problema per la CA è rendersi conto della necessità di agire anche su un piano più immediatamente politico-costituzionale. Perché se si guarda al dibattito di questi mesi – e anche a quello che qui concretamente si è svolto: e mi pare sia stato un dibattito vero, e anche importante – le implicazioni costituzionali anche se non esplicitate sono ben presenti nelle diverse posizioni. C'è chi pur criticando in più punti la linea costituzionale del centrosinistra (dalle leggi Bassanini, alla 328 della Turco, alla revisione del Titolo V del 2001) comunque ragiona in quel quadro di riforme; e chi si va accomodando alla prospettiva di controriforma che l'attuale governo porta avanti, centrata sul rafforzamento del premier e dei poteri regionali a danno del parlamento e, temo io, dell'unità nazionale. Tuttavia anche nelle posizioni più chiaramente riferite al centrodestra mi pare di aver scorto preoccupazioni e prudenze. Coticché può risultare utile cercare maggior approfondimento e continuare il confronto. Non si tratta però di un confronto che possa essere risolto sul piano politico consueto: qui giocano visioni e interessi, opzioni, apparentamenti e collateralismi non superabili nell'immediato, e forse neppure nel breve termine. Concordo quindi con l'intenzione dei promotori di puntare anzitutto al rilancio della elaborazione culturale.

C'è però da avvertire, per quel che riguarda il rischio di un “risucchio” della CA nella logica bipolare dei sistemi politici maggioritari, come è divenuto anche quello italiano: il di più di capacità politica diffusa, che la CA realizza, si mantiene se le relative espressioni di essa sanno conservare una propria unità trasversale su obiettivi di fondo per il mutamento del sistema sociale complessivo. Diversamente, esse vengono neutralizzate dalle forme già dominanti e in definitiva indicate come superflue politicamente: in tal

modo anche le forze dominanti operano per ricondurre i soggetti del Terzo Settore a logiche di nicchia (“privato-sociale”, in questo senso, sarebbe definizione compatibile con il riconoscimento di *limitate* autonomie). L’elemento culturale da preservare dunque è la diversità (e quindi irriducibilità) della politicità di terzo settore rispetto alla politica politicante degli attori tradizionali.

In che cosa consiste propriamente questa diversità-irriducibilità politica? Questo è il tema da approfondire. La particolarità non sta nel loro agire per un mutamento politico e costituzionale tramite azioni rilevanti anzitutto sul piano economico e sociale. Certo, tutti gli altri attori politici, partiti e movimenti, mantengono le loro azioni sul piano della manifestazione e concorso alla formazione di volontà politica, cioè concretano pratiche di partecipazione (diretta o indiretta) alla decisione *generale* in forma di leggi: e qui invece tale tipo di partecipazione è solo eventuale e episodica, più spesso non è neppure cercata o tentata, piuttosto si conta sull’influenza culturale e, vorrei dire, sul “condizionamento ambientale”. Questa espressione vuole indicare la capacità di questi soggetti di produrre beni comuni materiali ma anche, e soprattutto, beni immateriali anch’essi comuni, in quanto connotati da qualità nuove di relazione sociale, che di per sé stato e mercato non possono produrre: è il *fatto compiuto* della maggiore qualità sociale prodotta, che incide – e non può non incidere – sulle decisioni politiche generali.

Devo però insistere: se si trattasse solo di questo, non avremmo ragione a parlare di diversità radicale. Si deve ricordare infatti che una strategia, volta a produrre integrazioni politiche e nuovi ordinamenti istituzionali *a partire dall’economico-sociale*, non è esclusiva del Terzo Settore né è una invenzione recente. È quasi mezzo secolo che, per l’unificazione dell’Europa e la costruzione di un nuovo potere sovranazionale, le maggiori figure politiche di paesi che a lungo sono stati in guerra tra loro hanno “escogitato” questa modalità processuale, in cui trasformazione delle società e nuovi intenti politici procedono attraverso un intreccio continuo e di tempi lunghi. Una strategia politica centrata sulla preminenza dell’agire economico-sociale, per sé, non costituisce dunque novità, né tratto distintivo dell’universo di cui ci stiamo occupando: anzi è proprio quella strategia che, a un certo punto (come si è visto nella vicenda europea), mette di fronte a nodi e problemi di ordine costituzionale, quindi sospinge tutti i soggetti, politici e sociali, a confrontarsi in termini costituenti. Se mai, visto che essa è stata sperimentata in una storia ormai consolidata, e visto che altre esperienze la prendono a riferimento in altre aree del mondo, dovremmo analizzarla

più attentamente anche al fine più limitato di trarne indicazioni utili per il ruolo politico-costituente del Terzo Settore.

Naturalmente, in questa sede non è possibile dire molto di più. Solo vorrei richiamare un punto: è nel corso della storia di integrazione europea che si è prodotta una modalità nuova di potere, un potere che non procede per scale gerarchiche, ma per convincimenti e coordinamenti tra più livelli di responsabilità istituzionale. Un giovane studioso belga, molto bravo, parla di “addomesticamento” dei temibili poteri statalnazionali (P. Magonette). Non si tratta solo dell’adozione di un *principio di sussidiarietà* (verticale) della Unione rispetto agli stati: anche questo è notevole e mette a frutto idee e spinte di molte tradizioni “civilizzatrici” della storia europea (idee del cattolicesimo sociale, tradizioni socialiste libertarie, certo federalismo premoderno). La cosa più sorprendente però, e si tratta di un *unicum* (fin qui) “produttivo”, è che neppure tra le varie articolazioni del potere europeo sovranazionale (Consiglio, Commissione, Parlamento) vi sono relazioni di tipo gerarchico. Dunque, per quelli che scrutano il formarsi di un nuovo paradigma della politica, qui ci troviamo in presenza di uno di quegli elementi d’una innovazione di cui, per il momento, non riusciamo a cogliere tutta la portata.

È in questo ambiente che il principio nuovo della sussidiarietà orizzontale, per ora solo italiano, rappresenta una novità straordinaria: più che una rottura, una rivoluzione. Per capire il senso di questa affermazione, si deve riflettere sul fatto che la formulazione entrata nella Costituzione italiana nel 2001 - con la revisione del Titolo V, all’art.118, 4° comma - non prevede solo il potere-dovere delle istituzioni pubbliche di “favorire” le autonome iniziative dei cittadini, singoli o associati; ma, precisando che il sostegno deve riguardare quelle dirette alla realizzazione dell’interesse generale, riconosce che le iniziative dei cittadini sono esse anche espressione di un “potere sussidiario”. E l’aiuto, da parte di formazioni social intermedie, non riguarda solo altri cittadini, ma – proprio nel fare questo –concreta un aiuto recato alle istituzioni, che sempre meno appaiono capaci di realizzare tutti i loro fini. Si tratta dunque della integrazione dei soggetti sociali in una funzione pubblica (perseguire appunto “l’interesse generale”) con pari dignità e responsabilità degli apparati istituzionali: per questo ritengo più preciso parlare di sussidiarietà circolare e vedo qui una concretizzazione molto importante della sovranità popolare.

Gregorio Arena aveva già colto il senso di questa integrazione, vedendolo dal lato delle pubbliche amministrazioni (1997), e ha coniato l’espressio-

ne “amministrazione condivisa”. Ora, l’art. 118.4, che rappresenta una conquista del mondo del Terzo Settore (ricordo l’audizione che una nostra delegazione tenne nel ’97 innanzi alla Bicamerale, poi gli emendamenti nostri al testo di quella commissione parlamentare per la riforma della Costituzione, la successiva raccolta di un milione di firme per il rilancio del principio), mette in luce lo stesso necessario “incontro” tra amministrazione e iniziativa dei cittadini sotto il profilo del comune tendere all’interesse generale, ma illustra in proposito il punto di vista della cittadinanza attiva. Di questo tipo di attività sociale nella Costituzione ora si riconosce non solo l’autonomia, ma la prioritaria forza trainante, quando si realizza in risultati di bene comune: vincolato “a seguire” è il potere pubblico (accogliere, accompagnare, sostenere, favorire, completare, darne comunicazione larga, farsene garante).

È questo rovesciamento il dato più innovativo e sorprendente: con una certa enfasi ho sopra detto “rivoluzione”. Ed è qui che si può cogliere la ragione di irriducibilità delle nuove forme della politica a quelle tradizionali. Quelle competono tra loro per assicurarsi la maggioranza e, su questa base, accedere al potere di governo: esse cioè lottano per *l’accesso* al potere di dirigere l’amministrazione, in un certo senso si configurano come *preliminari di governo*. Queste, anche da posizioni minoritarie (perfino il singolo può agire in tal senso), se mostrano di realizzare l’interesse generale, hanno il potere di obbligare le amministrazioni pubbliche a seguirle. È spostato molto più avanti l’impatto della sovranità popolare: la prevalenza di forme della rappresentanza confina il ruolo del sovrano popolare – con vera acrobazia retorica - a una funzione “di base”, nella legittimazione della alienazione-delega di sovranità. Il favore prioritario per forme di esercizio concreto di cittadinanza attiva invece ricolloca le concrete iniziative sociali *sopra* la amministrazione (che appunto segue): dunque si tratta, per quanto difficile, di un esercizio reale di potere non rinunciato, non delegato. Ciò colloca il “sovrano popolare” non più in uno spazio virtuale (della rappresentanza-rappresentazione), ma in quello ben altrimenti decisivo dell’effettualità.

È chiaro che un rivolgimento di questo tipo ha bisogno di molte energie e molto tempo per svolgersi nei fatti. Ed è chiaro che esso riclassificherà le funzioni delegate alle rappresentanze. Non ipotizzo che il principio di rappresentanza possa essere completamente superato, ma le istituzioni costituite sulla base di tale principio saranno chiamate non a decidere “al posto” dei cittadini (la cui assenza, o non permanente e non idonea presenza, legittima appunto il ricorso a rappresentanze), ma “con i cittadini”: quelli

autonomamente fattisi avanti con iniziativa diretta, ben presenti dunque, e quelli meno partecipi e tendenzialmente propensi alla delega, che a quel punto però dovranno essi pure essere convocati e resi attivi. Io intendo infatti che quell'imperativo del "favorire" le forme di cittadinanza attiva vada al di là dell'appoggio alle loro autonome attività: può essere inteso come "filosofia generale" della nuova politica. Il favore per la partecipazione attiva dei cittadini può essere assunto a motore di una trasformazione generale: le rappresentanze istituzionali, così, da "protesi decisorie" del sovrano popolare possono evolvere a garanti della sua mobilitazione effettuale.

Ho in altre sedi cominciato a svolgere queste implicazioni: qui voglio indicare, conclusivamente, che esse non contengono una avversione ("antropologica"?) alle figure che della politica tradizionale fanno professione. Non c'è vagheggiamento di radicali e improbabili democrazie dirette, il principio della rappresentanza è riconosciuto utile ancora a fondare poteri e rendere possibile processi democratici. Ma la riqualificazione di funzioni e poteri delegati, la ricerca in ambiti territoriali definiti di forme utili di cittadinanza attiva, la feconda collaborazione tra forme delegate e forme originarie e dirette di potere popolare: tutto ciò obbliga gli uomini dei partiti a un enorme riconsiderazione di sé, della propria professione. E la cultura, che la CA è chiamata a esprimere, deve sapere d'esser carica di responsabilità anche pedagogiche in questo senso: detto diversamente, la rivoluzione dell'art. 118.4 non si compierà mai, se i cittadini in misura crescente non sapranno impadronirsi delle sue indicazioni e, facendolo, non mostreranno ai governanti che è tanto meglio per tutti, quindi anche per le loro responsabilità delegate, che energie e competenze sociali così diffuse collaborino per il buon governo.

# Le sfide del Mercato di Qualità Sociale. Quale ruolo per il terzo settore: concorrenza o partnership?

**di Luigi Bobba**

*Presidente Nazionale ACLI*

Lo sviluppo del sistema di *welfare* nel nostro paese con particolare riferimento all'evoluzione del settore dei servizi sociali può essere suddiviso in tre grandi fasi corrispondenti ad altrettanti modelli di relazione tra pubblica amministrazione e soggetti di terzo settore.

## ***1. Gli anni '80 - la fase dell'incrementalismo sconnesso***

Il decennio degli anni '80 ha visto le amministrazioni locali attuare una serie di misure ed interventi volti a realizzare un primo nucleo embrionale di servizi alla persona sulla scorta delle linee guida contenute nella legge 833 del 1978 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale che conteneva alcuni articoli dedicati al sistema delle prestazioni socio-assistenziali.

In questa fase pionieristica gli Enti Locali hanno fatto grandemente uso di soggetti nonprofit per far nascere le prime tipologie di servizi (educatori per il sostegno all'handicap, assistenti di base per l'aiuto agli anziani, educatori per il supporto al disagio psichico, ai minori con famiglie disagiate, ecc.).

La tipologia organizzativa maggiormente coinvolta è stata quella della cooperativa sociale, nelle due forme della *cooperativa di produzione lavoro* nel settore dell'assistenza (quella che poi sarebbe confluita nella tipologia "A" della legge 381/91) e della *cooperativa di solidarietà sociale* volta al recupero e all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (quella che poi sarebbe confluita nella tipologia "B" della legge 381/91).

La forma contrattuale per l'acquisizione dei servizi più diffusa è quella della *convenzione* e la modalità di espletamento della assegnazione maggiormente utilizzata è quella della *licitazione privata*.

Il modello istituzionale vedeva in molti casi i Comuni attribuire le funzioni della gestione del servizio sociale (e conseguentemente le risorse economi-

che ed umane) alla USL del territorio di riferimento. La quale gestiva in forma separata i servizi di assistenza sociale (con proprio bilancio) e quelli sanitari (ovviamente prevalenti).

È questo il periodo “felice” di crescita quantitativa, di enorme sviluppo, di esplosione del fenomeno delle cosiddette cooperative sociali, fenomeno di rilevanza tale da far nascere in seno alle Centrali del Movimento cooperativo vere e proprie sezioni che si occupano esclusivamente di cooperazione sociale (ad esempio nell’ambito dell’Unione nasce FederSolidarietà).

Il modello pare funzionare e per tutti gli anni ’80 si assiste ad una crescita sia del volume (quantità) dei servizi erogati, sia del numero dei soggetti organizzativi (cooperative sociali) sia della spesa pubblica (regionale) ad essi dedicata.

Qual è il ruolo degli altri soggetti di terzo settore, in particolare del volontariato e dell’associazionismo di promozione sociale nel periodo considerato? Il volontariato in questa fase (decennio ’80) opera in misura prevalente “al di fuori” del sistema dei servizi quando non direttamente in “alternativa” ad esso. La forma più diffusa è quella di piccole o piccolissime organizzazioni di assistenza, di aiuto, di cura, di sostegno morale e psicologico, che operano sul territorio, quartieri, parrocchie, o negli ospedali, case di riposo, istituti per l’infanzia, ecc. Molto spesso di matrice cattolica o comunque ispirate ai principi religiosi esse agiscono in stretta osservanza del principio della gratuità assoluta delle prestazioni. I servizi forniti sono nella quasi totalità i cosiddetti “servizi leggeri” (aiuto nel disbrigo delle pratiche quotidiane, delle faccende domestiche, compagnia, ecc.). Esso costituisce l’ambiente naturale in cui nascono e maturano esperienze di sperimentazione di imprenditorialità sociale che, a volte, danno vita a vere e proprie cooperative sociali.

L’associazionismo sociale in questo periodo svolge in prevalenza un ruolo di sensibilizzazione dell’arena politica e di *advocacy*. La sua azione è mirata a far includere nell’agenda politica tematiche concernenti i diritti sociali di cittadinanza, la tutela dei meno dotati, la difesa dei diritti dei cittadini in condizioni deboli (malati, anziani soli, ecc.).

## **2. Gli anni '90 - la fase della razionalizzazione selvaggia**

L'inizio degli anni '90 vede una vasta produzione normativa che tocca direttamente o indirettamente il terzo settore:

- Legge 142 del 1990 – Legge sulle Autonomie Locali;
- Legge 266 del 1991 – Legge quadro sul volontariato;
- Legge 381 del 1991 – Disciplina delle cooperative sociali;
- D.Lgs 502 del 1992 – Riforma del Servizio Sanitario Nazionale;

In particolare è la normativa di riordino del SSN quella che colpisce più duramente il terzo settore e specificamente quella parte di esso a maggiore orientamento imprenditoriale: le cooperative sociali.

Da un lato, con lo scioglimento delle USL e l'istituzione delle *ASL*, con conseguente ri-assegnazione ai comuni della gestione dei servizi sociali, si separa nettamente il sociale dal sanitario, creando evidenti problemi budgetari ed organizzativi (dovuti alle piccole dimensioni dei Comuni e all'ineadeguatezza del personale dipendente di farsi carico della organizzazione dei servizi sociali).

Dall'altro, con l'adozione della *gara d'appalto* (nella versione "al massimo ribasso") quale procedura tipica per l'acquisizione di servizi dall'esterno, che viene applicata meccanicamente anche nel settore dei servizi socio-assistenziali ed educativi, con gravi conseguenze dal punto di vista della qualità delle prestazioni per gli utenti finali: i cittadini in stato di bisogno. È questa la fase più "buia" del rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore, caratterizzata dal sospetto reciproco e da una modalità di relazione esclusivamente di tipo "contrattuale" e non su base fiduciaria.

Molte cooperative sociali chiudono, altre falliscono, altre ancora si fondono; il movimento cooperativo però reagisce e mette in atto una serie di iniziative di sensibilizzazione nei confronti dei decisori politici che portano, in molte Regioni italiane, ad emanare provvedimenti correttivi della modalità di assegnazione dei servizi abbandonando il modello della gara d'appalto al massimo ribasso in favore di modalità più attente agli aspetti qualitativi.

A livello nazionale si assiste ad un periodo di collaborazione e di dialogo fra le varie anime del terzo settore, impensabile anche in un recente passato, che conduce nella metà del decennio alla nascita del Forum Nazionale del Terzo Settore e alla sottoscrizione da parte di quest'ultimo di un Patto di Solidarietà con il Governo Centrale.

Qual è il ruolo degli altri soggetti di terzo settore, in particolare del volonta-

riato e dell'associazionismo di promozione sociale nel periodo considerato? Il volontariato subisce nel decennio un processo di profondo cambiamento ed evoluzione (anche a seguito della approvazione della legge quadro ad esso dedicata). Una parte di esso sceglie la collaborazione con la P.A., si iscrive ai registri regionali, ed entra in rapporto di convenzione con Comuni, Province, Asl, ecc. (è il fenomeno cosiddetto della *istituzionalizzazione* del volontariato). Un'altra parte (minoritaria) opta per il mantenimento della propria originalità e originarietà, nel nome dell'autonomia, non si iscrive ai registri e resta fuori dal sistema dei rapporti con gli enti pubblici. Si registrano anche fenomeni di "sconfinamento" del volontariato nel campo delle imprese sociali, con esperienze di comportamenti scorretti di competizione iniqua (*unfair competition*), laddove – soprattutto in alcune aree del paese – le organizzazioni di volontariato partecipano alle gare d'appalto degli enti locali per l'assegnazione della gestione di servizi.

L'associazionismo sociale inizia a sviluppare anch'esso una rete di imprese sociali collegate in modo più o meno diretto (a seconda delle realtà associative) alle associazioni "matri" da cui emanano. Si assiste inoltre, a livello nazionale, ad una forte opera di networking, di "cucitura", di collegamento, che vede come attore principale il settore associativo, nei confronti delle altre componenti del terzo settore (Cfr. la nascita del Forum nazionale del TS). A livello locale le strutture associative, forti di una radicata, puntuale e diffusa presenza sul territorio, costituiscono spesso le sedi più idonee attorno a cui aggregare una pluralità di attori non lucrativi per sviluppare piattaforme comuni da presentare alle varie istanze della P.A. al fine di modificare in senso migliorativo le leggi e/o le prassi operative concernenti le politiche di *welfare*.

In sintesi, si assiste ad un processo di complessificazione del sistema con fenomeni di de-specializzazione e de-differenziazione funzionale (ad esempio il volontariato che va a coprire campi e spazi propri delle cooperative sociali) che si accompagnano a processi di specializzazione e differenziazione (nel movimento cooperativo, ad esempio, grande ruolo iniziano ad esercitare i Consorzi che raggruppano decine di cooperative di piccole e medie dimensioni, ciascuna specializzata in un particolare settore di intervento: anziani, minori, disabili fisici, disabili psichici, disagio adulto, ecc.).

### ***3. Gli anni 2000 – la fase di istituzionalizzazione del sistema nazionale dei servizi sociali***

I primi anni del nuovo millennio si aprono con la tanto attesa approvazione della Legge Istitutiva del Servizio Sociale Nazionale che, dopo 110 anni (l'unica altra legge che aveva affrontato in maniera sistematica questa tematica era infatti la cosiddetta legge Crispi del 1890, di istituzione delle IPAB), affronta in modo unitario e complessivo il settore dei servizi alla persona nel nostro paese: la Legge 328 del 2000.

Un'altra tappa fondamentale è costituita dall'approvazione della Legge 383 del 2000 "Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale", che viene a colmare un vuoto normativo sui soggetti del terzo settore andando a regolamentare le attività del terzo pilastro del nonprofit italiano, l'associazionismo appunto, a fianco del volontariato e della cooperazione sociale normati nove anni prima.

La legge quadro sul servizio sociale pone alcuni standard minimi che devono essere garantiti dagli Enti Locali competenti (Regioni, Province e Comuni) su tutto il territorio nazionale al momento della organizzazione del sistema di servizi alla persona. Inoltre prevede una serie di strumenti di progettazione e programmazione partecipata che assegnano ampio spazio al protagonismo e alle proposte delle diverse soggettività che animano il terzo settore italiano, tra cui si menziona lo strumento dei *Piani di Zona*. Infine, ma non da ultimo, la legge 328/00 riconosce e valorizza il contributo del terzo settore non solo a livello della gestione dei servizi ma anche a livello della progettazione ed implementazione organizzativa (Franzoni, Anconelli, 2003).

Gli anni 2000, caratterizzati anche da un ampio processo di decentramento di competenze dal centro alla periferia (federalismo) che culmina nella riforma del testo costituzionale con l'adozione del *principio di sussidiarietà* quale norma di regolazione dei rapporti tra i vari livelli della pubblica amministrazione e tra questi ultimi e la società civile, vedono il diffondersi di nuove pratiche di gestione dei servizi sociali che paiono convergere verso un nuovo modello di *welfare mix*.

Il principio ispiratore di tale modello sembra essere quello del passaggio da misure volte al *sostegno dell'offerta*, che avevano caratterizzato le fasi precedenti, a interventi e politiche volte al *sostegno della domanda*.

Le parole d'ordine sono: "quasi-mercato" (Le Grand, Bartlett, 1993), "mercato sociale" (De Leonardis, 1998; Ranci, 2001), concorrenza, competizione,

libertà di scelta, ecc.

La diffusione di modelli di “quasi-mercato” nel settore dei servizi sociali personali – cioè di contesti in cui vi è una regolazione pubblica ma, al contempo, i processi di scelta non sono più definiti attraverso i rapporti con la P.A. bensì attraverso i rapporti che si creano con gli acquirenti dei servizi – comporta tre cambiamenti principali nel sistema che toccano direttamente o indirettamente gli attori del terzo settore (Colozzi, Bassi, 2003). Si tratta di:

- a) il superamento dei modelli di programmazione di tipo verticale in favore dell'introduzione di *forme di competizione* tra “fornitori”, nonché dell'introduzione della *funzione di acquisto* (Pubblica Amministrazione e/o cittadino-consumatore);
- b) l'introduzione della funzione di acquisto sposta il *focus* dell'allocazione delle risorse finanziarie, con conseguente modifica dei meccanismi di sostegno che passano da un sistema basato sul *sostegno dell'offerta* ad un altro basato sul *sostegno della domanda*;
- c) la tendenza a orientare le politiche sociali verso il sostegno delle *capacità di cura* già presenti nelle famiglie o nei cittadini (*empowerment*).

Un primo effetto dell'attivazione combinata di questi processi è che non appena si creano *mercati sociali* aumenta rapidamente l'offerta del servizio da parte di imprese lucrative, il che conduce in breve tempo ad una configurazione *mista* del mercato, in cui vengono ad operare sia imprese sociali (nonprofit) che imprese a fini di lucro.

Per poter creare un mercato dei servizi o un “quasi-mercato” è necessario aumentare le risorse a disposizione dei potenziali acquirenti.

Al fine di favorire la capacità di acquisto dei fruitori dei servizi, superando così il *sistema del convenzionamento* basato sul sostegno dell'offerta, sono stati sperimentati alcuni strumenti tra cui si menziona l'*assegno di cura* (introdotto nel nostro paese dalla L. 328/2000 – art. 16); il *voucher* (o buono-servizio) con il corollario del sistema dell'*accreditamento* dei fornitori (L. 328/2000 – art. 11).

Il *voucher* è un documento assegnato direttamente o, comunque, emesso dall'ente pubblico che attribuisce ai destinatari il diritto a ricevere determinati beni o servizi che l'ente pubblico ha predisposto. Gli utenti possono acquistare il servizio da una qualunque delle organizzazioni “accreditate”, dando in cambio il buono che poi l'ente pubblico rimborserà al fornitore (Colozzi, Bassi, 2003).

L'*accreditamento* è un sistema in base al quale l'ente pubblico si incarica di tutelare il consumatore che deve scegliere, verificando che le imprese che si candidano a entrare nel mercato dei servizi offrano degli *standard minimi* adeguati relativamente alla competenza degli operatori, alle capacità organizzative e alle qualità delle prestazioni, lasciando al fruitore la possibilità di fare la scelta finale fra le diverse organizzazioni accreditate (Colozzi, Bassi, 2003).

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Dalle considerazioni su esposte emergono alcune domande-guida attorno a cui sviluppare una riflessione sul futuro del sistema di *welfare* nel nostro paese e circa il ruolo e le funzioni che in esso possono svolgere le organizzazioni di terzo settore.

- 1- Qual è il ruolo dei soggetti di terzo settore in questa nuova configurazione dei servizi di *welfare*?
- 2- Che cosa comporta per le imprese sociali e per le organizzazioni non-profit il passaggio dal sistema del *convenzionamento* al sistema dell'*accreditamento* e dei *vouchers*?
- 3 - Quali effetti è presumibile possa produrre la diffusione del mercato sociale sulla quantità e qualità delle prestazioni e, quindi, in ultima istanza sui cittadini fruitori dei servizi di *care*?

Dal lato del terzo settore la diffusione del mercato sociale comporterà:

- a) per le **cooperative sociali** il fatto di doversi confrontare con imprese forprofit per la "vendita" di servizi e quindi la necessità di dotarsi di strumenti di verifica e controllo della *performance* organizzativa molto più puntuali e sofisticati degli attuali. Se i cittadini sono incentivati ad "acquistare" servizi su un mercato "regolato" sceglieranno i fornitori che a loro giudizio presentano il miglior rapporto qualità/prezzo (in ragione dei loro bisogni, dei loro orientamenti morali/filosofici, della loro capacità di spesa, ecc.). Pertanto si verranno a rompere alcune condizioni di vero e proprio monopolio da parte di gruppi di cooperative sociali, i quali in ragione di un *vantaggio posizionale* (di nicchia) potevano presentarsi di fronte alla P.A. come "unico" fornitore. Più crescono le competenze degli acquirenti dei servizi maggiormente si riduce il vantaggio comparati-

vo dei soggetti nonprofit nei confronti di quelli forprofit, che derivava dall'*asimmetria informativa* (cioè dalla incapacità del consumatore nel valutare la quantità e la qualità del suo fabbisogno di un determinato servizio).

- b) per il **volontariato** si apre una stagione difficile di ridefinizione della propria identità e del proprio ruolo societario. È probabile che una parte di esso, quella più strutturata, accetti di entrare nel mercato sociale, anche se non come fornitore principale ma come partner di imprese sociali; mentre un'altra parte opererà per collocarsi al di fuori (cioè al di là ed oltre) il mercato sociale, scegliendo la spontaneità, l'immediatezza della prestazione di aiuto, ma anche la temporaneità e la volatilità dell'intervento. D'altronde le più recenti indagini empiriche (IREF, 2003) ci dicono che l'azione volontaria è in crescita (intesa come disponibilità dei cittadini di impegnare gratuitamente parte del proprio tempo a disposizione al servizio degli altri) mentre cambiano le forme organizzative in cui tale azione si esplica (aumenta la presenza di volontari singoli, nonché la presenza di volontari in una pluralità di attori di terzo settore, diminuisce la capacità di attrazione delle organizzazioni di volontariato, per così dire, "tradizionali").
- c) per l'**associazionismo sociale** il mercato sociale si presenta come **una sfida densa di opportunità**. Da un lato si moltiplicano i casi di autoorganizzazione in forma associata da parte di famiglie, di genitori, di singoli, per la gestione diretta di servizi in specie educativi e socio-assistenziali. **L'associazionismo si fa impresa sociale**, anche se sui generis (Zamagni, Bruni, 2004). Si menzionano a titolo di esempio l'associazionismo familiare, l'associazionismo di auto e mutuo aiuto. Dall'altro si aprono ampi spazi per il ruolo di tutela, di difesa, dei cittadini, singoli o associati, fruitori (acquirenti) dei servizi di *care*. Se il sistema di *welfare* adotta la forma del mercato, anche se regolato, allora è naturale che si sviluppino forme organizzative che tutelano i consumatori/acquirenti di fronte a comportamenti scorretti dei fornitori/venditori. Si manifesta qui propriamente il nodo cruciale della definizione degli *standard di qualità* dei servizi!
- d) infine, ma non da ultimo, per i **cittadini** fruitori dei servizi il mercato sociale comporta un salto di qualità nella propria capacità di discernere l'adeguatezza dei fornitori e la qualità delle prestazioni offerte. Da questo punto di vista la nuova configurazione del *welfare* presenta molti lati

oscuri. Se è vero che vi sarà una quota significativa di cittadini e famiglie che trarrà beneficio dalla diffusione del mercato sociale (le classi medie, con maggiori competenze culturali, cognitive, e con maggiori capacità economiche) non v'è dubbio che si potranno verificare quegli effetti di "scrematura" (*screaming*) già sperimentanti nel contesto anglosassone, che da tempo ha adottato tale modello. Di nuovo in questo quadro un ruolo cruciale e una responsabilità anche morale spettano all'associazionismo sociale, laddove deve riscoprire la sua funzione *educativa* e *promozionale*. Cioè la sua capacità di attenzione ed ascolto nei confronti delle fasce più deboli della popolazione (anziani ultra 75enni, immigrati, adulti in difficoltà, ecc.) che si troveranno ulteriormente svantaggiate di fronte ad un sistema che si basa sulla concorrenza e competizione dei soggetti fornitori.

Una riflessione sorge spontanea al termine del percorso di analisi qui proposto: è forse quello del "mercato sociale" o del "quasi-mercato" l'unico modello possibile di evoluzione del sistema dei servizi di *welfare*, oltre la fase che ha visto quale modello predominante quello del *convenzionamento*?

Ovviamente la risposta non può che essere negativa trattandosi di sistemi relazionali complessi caratterizzati da una pluralità di attori, ciascuno dei quali portatore di interessi specifici e dotato di identità proprie.

Per quanto ci riguarda tale evoluzione non è né l'unica possibile né quella auspicabile. Piuttosto preferiamo pensare che il sistema di *welfare* italiano sia maturo – ed esistono già numerosi esempi di relazioni virtuose tra pubblico e privato in varie parti del paese che vanno in questa direzione – per sperimentare appieno il modello istituzionale previsto (sotteso) dalla L.328/00, che si basa non tanto né primariamente sulla *competizione* dei soggetti quanto sulla *partnership* (Fazzi, 1998). Tale assetto vede nei Piani di Zona il momento più alto di messa in pratica di forme di co-progettazione tra pubblico e terzo settore secondo i principi della programmazione partecipata.

I prossimi anni ci diranno se lo spirito che permea tutto il testo della Legge istitutiva del Servizio Sociale Nazionale troverà concreta applicazione nelle *prassi programmatiche* e nelle *configurazioni organizzative* dei sistemi territoriali di servizi sociali o se, invece, prevarranno modelli di mercato sociale nelle sue molteplici varianti più o meno "hard" o "soft".

LE SFIDE DEL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE.  
QUALE RUOLO PER IL TERZO SETTORE: CONCORRENZA O PARTNERSHIP?

**Bibliografia di riferimento**

- Colozzi I., Bassi A.** (2003), *Da terzo settore a imprese sociali*, Carocci, Roma.
- De Leonardis O.** (1998), *In un diverso Welfare*, Feltrinelli, Milano.
- Donati P., Colozzi I.** (a cura di) (2004), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Il Mulino, Bologna.
- Fazzi L.** (1998), *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Angeli, Milano.
- Franzoni F., Anconelli M.** (2003), *La rete dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Le Grand J., Bartlett W.** (eds.) (1993), *Quasi-markets and social policy*, Macmillan, London.
- IREF** (2003), *VIII Rapporto sull'associazionismo sociale*, F. Angeli, Milano, (a cura di) C. Caltaiano.
- Ranci C.** (a cura di) (2001), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.
- Zamagni S., Bruni L.** (2004), *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna.

# Il ruolo della Fondazione Bancaria nello sviluppo locale

**di Giuseppe Mussari**

*Presidente Fondazione MPS – Vice Presidente ACRI*

## **Federalismo**

Una serie di riforme in direzione federalista ha progressivamente ridotto, negli ultimi anni, la potestà legislativa del Parlamento, sia per quanto riguarda le materie di competenza che i metodi della legislazione dando origine, di fatto, ad una nuova architettura della Repubblica oggi “costituita” da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. La nuova articolazione territoriale delle funzioni amministrative è improntata a più flessibili principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

## **Il nuovo assetto dell'amministrazione**

C'è quindi una profonda innovazione della nostra tradizionale impostazione distaccando le competenze in materia di amministrazione da quelle in materia di legislazione.

Accanto al principio di sussidiarietà, troviamo i principi di differenziazione e adeguatezza che impongono che, nella dislocazione delle funzioni amministrative a livello locale, e segnatamente a livello dei comuni, si tenga conto, da parte del legislatore statale e regionale, delle dimensioni e della capacità di governo dei singoli enti. Ciò comporta che agli enti del medesimo livello territoriale, possano essere attribuite funzioni diverse.

I poteri istituzionali sono dunque in una fase di redistribuzione.

Molte funzioni dello Stato hanno cambiato competenza ed altre lo faranno nel prossimo futuro. Gli Enti locali – Comuni, Province e Regioni – sono i destinatari di un federalismo amministrativo il cui percorso non è ancora terminato e che prese il via negli anni fra il 1997 ed il 2000. Il governo, per interi settori, è diventato locale ed è, forse per la prima volta, in grado di

rispondere rapidamente e direttamente alle istanze dei territori. È pur vero che, mentre da un lato c'è maggiore autonomia di movimento, dall'altro non si può trascurare il problema delle sempre minori risorse di cui, in termini di trasferimenti finanziari, gli enti locali possono disporre.

In questa prospettiva il ruolo delle Fondazioni è fondamentale, nell'ottica di creare una nuova forma di amministrazione, condivisa o allargata che si voglia, del territorio. Esse hanno infatti tutte le caratteristiche per diventare il motore principale di uno sviluppo moderno, solidale e sostenibile.

Le Fondazioni, da parte loro, possono accrescere il patrimonio, creare reddito, investendo in servizi che vanno direttamente ad incrementare il livello di assistenza e soddisfazione dei cittadini, per quanto riguarda il presente. Guardando avanti, hanno la possibilità di creare nuove occasioni di sviluppo, anche a lungo termine, per le nuove generazioni, finanziando le idee, il lavoro, la progettualità.

Ciò che non devono fare è sostituirsi al governo locale, invece di accompagnarlo, o prendere semplicemente il posto dello Stato laddove quest'ultimo non sia in grado, o non abbia intenzione, di fornire le necessarie risorse finanziarie per il mantenimento di uno standard adeguato dei servizi.

In uno scenario del tutto nuovo si vede la possibilità di costruire un nuovo modello di community, più solidale ed efficiente, in un percorso che vede la partecipazione di più attori ed il coinvolgimento sia del settore pubblico che di quello privato.

Gli anni recenti sono stati, nonostante le incertezze normative che hanno pesato non poco sull'intero sistema, un notevole banco di prova per le Fondazioni e per i loro stakeholder ma i risultati sono indubbiamente positivi. Anche se è proprio questo l'aspetto più difficile, il settore in cui si deve lavorare con maggior impegno: quello della verifica dei risultati, degli effetti di questa collaborazione. Servono strumenti e standard efficaci di valutazione per evitare l'autoreferenzialità.

Arte e cultura, assistenza sociale, istruzione, volontariato, sanità, ricerca scientifica e innovazione sono voci di una contabilità molto atipica che annota costi e benefici con la stessa precisione di quella tradizionale, ma esamina i risultati in termini sociali. È un bilancio che si costruisce guardando alla qualità della vita, al benessere complessivo, e progredisce in parallelo, non in contrasto, con la crescita economica.

Esistono finalmente i presupposti per creare un motore dello sviluppo che non bruci elementi di benessere, non calpesti i principi di equilibrio ma, al contrario, sia il catalizzatore di un processo di crescita compatibile e con-

diviso, compreso, accettato ed ispirato dalla base, dalla gente. È questo, la gente, il vero e proprio target di riferimento per l'impresa-Fondazione che abbia ben chiara la propria missione: l'impegno costante nell'identificare i bisogni emergenti sul territorio e individuare i programmi e le azioni per soddisfarli.

Se prendiamo il caso della Fondazione Mps possiamo dire che le finalità sociali con ricaduta sul territorio – come assistenza, beneficenza e sostegno all'economia – erano già previste dallo statuto dell'ex Istituto di credito pubblico. La trasformazione recente ha consentito di proseguire in questa direzione con maggiore disponibilità di risorse ed una strategia più razionale e aderente a quello che la collettività chiede.

### **Alcuni progetti: ammodernamento della linea ferroviaria**

Al tempo stesso, il campo di intervento si è allargato con il sostegno all'economia, soprattutto nelle infrastrutture – elemento di debolezza endemico della realtà senese – finanziando anche progetti altamente innovativi: la cablatura del comune capoluogo prima e dell'intera provincia successivamente, la progettazione di servizi interattivi e, in particolare, l'ammodernamento della linea ferroviaria, la sistemazione di moltissime situazioni legate alla rete viaria. Poi le scuole, altro settore nevralgico per calcolare in maniera veritiera il livello di qualità della vita sul quale abbiamo investito oltre 20 milioni di euro negli ultimi 3 anni, molti dei quali per l'adeguamento funzionale e le norme di sicurezza.

La velocizzazione dei collegamenti su rotaia e la loro integrazione con il trasporto su gomma è un fatto strategico per l'intera provincia di Siena. L'impiego delle risorse è quindi giustificato sotto molteplici aspetti e porterà miglioramenti immediati per i cittadini (collegamenti più rapidi) ed effetti positivi più a lungo termine nel settore economico. Vorrei anche ricordare il contributo concesso per la progettazione di alcuni lotti della Due Mari: altro punto dolente di discussione che ormai va avanti da decenni e che interessa non solo la provincia di Siena ma anche quella di Grosseto.

La Fondazione è dunque, in questo rinnovato quadro che vede gli Enti locali con una maggiore capacità rispetto al passato di incidere su scelte strategiche in vari settori, accanto a Comuni, Province e Regioni.

La caratteristica di questa attività di promozione e sostegno ai progetti è che la Fondazione non si è mai sostituita alla funzione tipica degli enti

locali ma ha invece accompagnato, arricchito e reso possibili gli interventi nel contesto di un lavoro di gruppo che serve unicamente a migliorare le capacità realizzative ed a privilegiare le idee realmente in grado di incidere strategicamente sullo sviluppo sociale.

Tutti i servizi essenziali per la cittadinanza – assistenza agli anziani, progetti per l'infanzia e per i giovani, asili nido, istruzione, sanità ecc. – hanno visto la partecipazione della Fondazione. Così è avvenuto anche nell'e-government e nella salvaguardia e valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e urbanistico.

### Case history

Con **145 milioni di euro** e **735 progetti finanziati** la Fondazione Monte dei Paschi di Siena ha stabilito nel 2003 il suo massimo storico nelle erogazioni, superando i 133 milioni dell'anno precedente. La stessa cifra sarà disponibile anche per il 2004.

A trarne beneficio sono soprattutto le province di Siena e di Grosseto ma anche la Toscana e le altre regioni italiane. Particolare attenzione, inoltre, viene riservata ai progetti di cooperazione internazionale.

Dei 145 milioni complessivi, 125 sono stati assegnati a soggetti terzi (enti locali, associazioni, curia, università, volontariato ed altri) mentre il resto rimane alla Fondazione stessa, per i progetti propri. Ai 125 milioni erogati, grazie alla compartecipazione finanziaria dei richiedenti, si aggiungerà una quota addirittura superiore - 216 milioni - portando il movimento complessivo a 341 milioni, che diventano 361 con i 20 dei progetti propri.

L'impegno maggiore è per i problemi più sentiti dai cittadini: la sanità, le infrastrutture, i collegamenti viari, l'istruzione, l'assistenza.

Con 5,3 milioni di euro la Fondazione Mps ha consentito l'attivazione di 58 milioni di investimenti per l'Azienda ospedaliera (21 milioni) e la Usl 7 di Siena (34 milioni) e la Usl 9 di Grosseto (3,6 milioni). Si tratta di mutui per l'acquisto di nuove attrezzature, immobili e formazione che, nel caso di Azienda ospedaliera e Usl 7 di Siena vedranno la partecipazione anche della regione Toscana che garantisce un cofinanziamento del 30% aggiungendo nuove risorse ai trasferimenti ordinari previsti per i due enti senesi.

Oltre **44 milioni di euro** (compresi interventi pluriennali per 12 milioni) sono destinati allo **sviluppo locale e l'edilizia popolare**. Un grande sforzo è stato fatto anche per arte e **beni culturali**, al secondo posto come

finanziamento complessivo con poco meno di **30 milioni**, poi **istruzione e formazione con 16,2**, **ricerca scientifica e tecnologica con 10,5** (ai quali va aggiunto l'investimento diretto per Sienabiotech), **salute con 7,7**, **assistenza agli anziani con 5,5**, **volontariato con 4,5**.

Oltre il 60% dei progetti finanziati ha una consistenza superiore ai 500.000 euro ed il 30% fra i 100.000 e 500.000, a conferma della prevalenza di interventi di grande portata e con reale capacità di incidere sullo sviluppo del territorio. Sono poco più dell'1,3% infatti i finanziamenti concessi per cifre inferiori ai 20.000 euro.

Le domande inviate sono state 2000, 1709 quelle ammissibili e quindi valutate dalle commissioni. Alla fine ne sono state finanziate 735.

## **Guidare lo sviluppo sociale**

Oggi le Fondazioni hanno la possibilità concreta di guidare lo sviluppo sociale, alimentare le energie positive che vengono dal terzo settore, dal volontariato, da tutti i soggetti attivi nella società civile.

Sono vicine ai bisogni del territorio e sanno comprenderne le esigenze, che restano diverse da un caso all'altro. Per questo devono conservare uno stretto legame con le radici delle culture che rappresentano il loro retroterra storico, le loro origini.

Mentre si discuteva, a livello di governo, e si varavano provvedimenti – alcuni dei quali cancellati in seguito dalla corte costituzionale - per definire fin nei minimi particolare che cosa le fondazioni dovrebbero fare, queste ultime sono già diventate un pilastro importante del sistema del nostro Paese. In questo momento sono una delle principali risorse del federalismo e forse – dopo i tagli dei trasferimenti statali – hanno in molti casi impedito che entrassero in crisi forse irreversibile interi settori. Come ad esempio l'università e la ricerca scientifica.

Ci sono molti modi per intervenire, si possono finanziare progetti di terzi oppure intraprendere direttamente iniziative.

## **Sienabiotech**

Un esempio è Sienabiotech: una società per azioni, con un proprio consiglio di amministrazione ed i organi Societari. Ha come azionista al 95% la Fondazione Mps, mentre l'altro 5% è della Sansedoni Spa, sempre di proprietà della Fondazione Mps. È stata fondata nel 2000, ma ha avuto avvio concreto solo nel 2002 con l'approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione del piano industriale 2002- 2006.

Nello scorso mese di giugno un progetto di ricerca del valore complessivo di 10 milioni di euro su terapie contro l'Alzheimer, presentato da un consorzio nel quale Siena Biotech Spa è il coordinatore, è stato approvato dalla Commissione Europea. Il 5 ottobre è stato siglato un importante accordo con la Wyeth Pharmaceuticals una delle maggiori aziende mondiali nel settore della ricerca di prodotti farmaceutici e dell'*health care*.

Si tratta di due passi in avanti fondamentali nel percorso di crescita di Sienabiotech ma anche di altrettanti riconoscimenti per un soggetto che si inserisce quindi a pieno titolo nel contesto internazionale del settore delle ricerche sulle più diffuse malattie dell'uomo dopo meno di 2 anni di vera e propria attività di ricerca.

I primi laboratori, nell'area di Torre Fiorentina a Siena, storica sede della Sclavo che oggi ospita alcune importanti realtà dell'industria biomedica, furono infatti inaugurati nell'ottobre 2002. Partendo da quei 400 metri quadri, oggi già diventati 2000, Siena Biotech ha proseguito molto rapidamente nella sua fase di start-up che tra alcuni mesi vedrà anche l'inizio dei lavori per la realizzazione del Nuovo Centro Ricerche, sempre nella stessa zona. Insieme alla struttura ed alle attrezzature, sono cresciute anche le risorse umane: dai 5 dipendenti del 2002 si è passati ai 77 di oggi (58 dei quali ricercatori), destinati a diventare 130 nel 2007, quando sarà completato il Centro. Già entro la fine di quest'anno il numero degli addetti è destinato a superare le 90 unità.

Il personale attualmente in organico a Siena Biotech, l'età media è fra i 30 ed i 32 anni, rappresenta un buon mix tra esperti provenienti da paesi europei, ma anche neolaureati dall'Università di Siena ed altri dipendenti assunti localmente.

La società ha puntato inizialmente sulla ricerca di nuove molecole che possano essere impiegate nel controllo delle malattie neurodegenerative: in particolare ad oggi, cinque progetti sono in corso nell'area della malattia

di Alzheimer e di Huntington, quest'ultima appartenente alle cosiddette malattie rare. È stato avviato di recente anche il laboratorio che si occuperà di ricerche nel settore oncologico.

Siena Biotech è anche parte di un ambizioso progetto che ha l'obiettivo di creare a Siena un polo di ricerca di rilevanza nazionale mettendo insieme tutte le risorse della Toscana, che sono davvero tante: le università (Siena, Firenze e Pisa), la Regione, la Fondazione Monte dei Paschi di Siena, il Comune e la Provincia, la Camera di commercio, l'Azienda ospedaliera di Siena, la Banca Mps Spa, oltre alle aziende già presenti in un'area tradizionalmente caratterizzata da questo genere di attività industriale.

### **Le risposte alla domanda sociale del territorio: la Fondazione come motore di sviluppo**

La realtà senese è quella di una provincia ad elevato tenore di vita che, per restare tale e procedere in una direzione di sviluppo sostenibile e solidale, deve però analizzare continuamente i propri bisogni.

Il criterio che portato, ad ogni esercizio, la fondazione Mps alla ripartizione delle risorse si basa proprio sulla necessità di dare risposte concrete alle esigenze ed alle aspettative del territorio di riferimento. E così fanno le altre.

C'è una carenza di infrastrutture sulla quale si deve intervenire, esiste un patrimonio artistico, storico ed architettonico che ha bisogno di grandi investimenti perché siano portate a termine operazioni di recupero e restauro, la forte immigrazione in alcune aree della provincia richiede la realizzazione di strutture per l'istruzione e l'incremento di servizi sanitari e assistenziali. La Fondazione può rappresentare il motore della crescita in un progetto complessivo che vede insieme gli enti locali, i soggetti attivi sul territorio e l'università come importante polo di sviluppo e di ricerca.



# Costruzione del Mercato di Qualità Sociale e pratiche di Amministrazione Condivisa

*TESTIMONIANZE*



# Intervento di Maria Guidotti

*Presidente Nazionale AUSER*

L'amministrazione condivisa è una nuova forma di amministrazione in cui i soggetti sono gli stessi: politica, amministrazioni, cittadini, ma cambia completamente il rapporto fra di loro. "Si passa da un rapporto fra le istituzioni e i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare" (G. Arena)  
Riflettendo sul tema dell'amministrazione condivisa credo si debbano analizzare due aspetti che costituiscono condizioni "quasi pregiudiziali":

- il riconoscimento sostanziale della partecipazione dei cittadini come elemento costitutivo delle politiche amministrative, nelle due distinte versioni della "partecipazione alla gestione" propria dell'amministrazione condivisa e della partecipazione intesa in senso più politico e sociale di contributo alla definizione delle scelte politico-amministrative;
- la rivalorizzazione da parte dei cittadini del "bene comune" e "dell'etica pubblica" come ambito in cui si determina la propria condizione di vita e qualità relazionale.

Stiamo assistendo ad un paradosso: mai come in questi anni si è parlato di sussidiarietà invocandola a gran voce come necessario per la democratizzazione dei processi amministrativi e politici, per rinvigorire la partecipazione, rafforzare il ruolo, nonché la capacità e il potere di intervento dei cittadini, delle famiglie, più in generale dei corpi intermedi, fino ad arrivare al riconoscimento esplicito di questo principio nella carta costituzionale (art.118), e mai come in questi anni, a mio parere, si sono inariditi i canali partecipativi e soprattutto sono misconosciuti dalla politica, e da gran parte dell'attività politica e di governo.

Le persone sono considerate consumatori, utenti, tele-utenti, sudditi, spettatori...quando cittadini?

Le riforme istituzionali ed elettorali sono prevalentemente imperniate sul rafforzamento dei poteri del capo fino a vere e proprie rotture di equili-

bri democratici ritenuti ormai consolidati e indiscutibili; la sussidiarietà vorrebbe il rafforzamento dei soggetti di “domanda”, perché solo in questo modo si può riorganizzare il sistema sociale a partire dalle risorse, dalle competenze, nonché dai diritti e dai bisogni delle persone inserite nel loro conteso socio-economico-relazionale e invece vanno acquisendo progressivamente di ruolo i soggetti “dell’offerta”.

La sussidiarietà è un principio essenzialmente relazionale e quindi non ha nulla a che vedere con il massiccio processo di esternalizzazioni già da tempo in atto nella pubblica amministrazione.

Esiste un diffuso equivoco, per cui il semplice “spostamento di gestione” dal pubblico al privato sociale viene inteso come attuazione del principio di sussidiarietà.

Lo stesso terzo settore, spesso erroneamente quasi considerato sinonimo di sussidiarietà, sta subendo una profonda ridisegnazione in chiave economicistica di tutte le sue componenti con conseguente marginalizzazione della dimensione partecipativa e di empowerment dei cittadini.

Le amministrazioni hanno un ruolo decisivo in questo processo riconoscendo e “premiando” essenzialmente il profilo e il ruolo gestionale dell’associazionismo e considerando un intralcio alla rapidità dei processi decisionali il pensiero e il sapere dei cittadini.

Non basta riconoscere formalmente dei diritti e dei principi, anche se queste sono precondizioni essenziali per la loro affermazione, a far sì che cambino i processi reali. L’amministrazione condivisa è una rivoluzione delle pratiche di governo, in particolare locali, che, se non vogliamo usare infingimenti, non può dirsi tale solo perché, appunto, cambiano i soggetti gestori dei servizi.

L’amministrazione condivisa è la ridefinizione di una nuova centralità pubblica.

L’esperienza dimostra che la partizione tra gestione, delegata al privato e al privato sociale, e controllo funzione non delegabile da parte del pubblico è inefficace e non funzionale a garantire l’efficacia e l’efficienza dei servizi, la loro qualità e quindi, per questa via, i diritti dei cittadini. Se non si esercita più anche una funzione, certo non esclusiva, di gestione dei servizi, non si hanno più le competenze e la cultura per esercitare efficacemente il controllo.

I processi decisionali, oggi molto verticalizzati, devono assumere forme molto più “circolari”, non si può banalizzare con una semplice procedura di ascolto. La discussione deve essere effettivamente pubblica, cioè ogni

soggetto deve essere posto in condizione di sostanziale parità nell'espressione delle proprie ragioni e ciascuno deve essere nella condizione di poter "mutare" le proprie convinzioni nel percorso del confronto teso a stabilire le priorità della comunità, cioè a riconoscere le esigenze di altri come più urgenti rispetto alle proprie, cioè ancora a partecipare non con l'esclusivo obiettivo di imporre le proprie esigenze e il proprio punto di vista ma di contribuire a comporre il più rappresentativo ed efficace mosaico del "bene comune".

Oggi questo percorso è pesantemente inficiato da due elementi:

- a) un eccesso di lobbismo;
- b) una pressoché totale mancanza di verifica della rappresentatività di alcuni soggetti coinvolti, mi riferisco in particolare al 3° settore, nonché di una seria riflessione sulle sedi e le regole della rappresentanza.

Relativamente al primo punto è opportuno precisare che l'accentuazione dei caratteri più particolaristici del lobbismo, a mio avviso, è condizionata anche dall'exasperazione personalistica della politica che ci sta facendo accumulare pesanti debiti di democrazia.

L'amministrazione condivisa deve basarsi su una nuova etica del "bene pubblico" che deve essere sentito effettivamente tale e non come strumento di rafforzamento del potere e degli interessi di alcuni a scapito degli altri. Non credo sia imputabile a casualità il fatto che oggi la redistribuzione della ricchezza prodotta è la più iniqua degli ultimi decenni e che proprio il nostro Paese ha acquisito il non invidiabile primato di primo di questa sciagurata classifica, superando anche gli Stati Uniti d'America.

Amministrazione condivisa non può essere pensata che come modalità amministrativa tesa ad una più elevata capacità di rispondere efficacemente e con modalità innovative alle molteplici esigenze dei cittadini, nonché di ampliare la capacità di risposta delle istituzioni proprio attraverso la valorizzazione di tutte le risorse della comunità.

Per quanto concerne il secondo punto il tema è molto complesso ma questo non può essere argomento sufficiente a non far affrontare il tema come oggi avviene.

Affrontare questo tema significa predisporre ad affrontare un groviglio di questioni; provo ad elencarne alcune:

- a) il grado di democraticità interna delle associazioni. Non si può esercitare rappresentanza se non ci sono verificabili percorsi di formazione delle

opinioni sostenute nelle sedi di confronto in nome e per conto degli associati. Come la preziosa esperienza delle associazioni, delle cooperative, diventa “sapere collettivo” capace di incidere sull’agire politico non solo in forza del condizionamento esercitabile in quanto soggetto gestore di una parte dei servizi?

- b) Tenute in debito conto le diverse tipologie associative, come si compongono e si equilibrano gli interessi dei cittadini “erogatori di prestazioni” e dei cittadini “percettori” di prestazioni, quali si rappresentano prioritariamente?
- c) Quale il grado di coerenza tra l’appartenenza a sedi collettive (Forum ecc.) e l’autonomia associativa, anche di rappresentanza? Ci debbono essere “cessioni di quota” di questa autonomia e se si debbono essere esplicite?

L’amministrazione condivisa, io credo, presuppone il rifiuto di un concetto molto semplificato di democrazia, per cui essa è semplicemente diritto al voto.

Per poter partecipare all’amministrazione come cittadini, e non solo come eletti, è necessario che le persone siano messe in condizioni di poter esercitare quello che potrebbe configurarsi come un diritto-dovere; cioè i cittadini partecipano al conseguimento dell’interesse generale.

Servono informazione, formazione, comunicazione, sedi, strumenti. In questo senso l’associazionismo potrebbe essere un potente vettore di quella che è una vera e propria nuova cultura amministrativa, ma si dovrebbe rispondere ai quesiti di cui sopra. Le priorità dei soggetti che partecipano ad esperienze di amministrazione condivisa devono essere legate al perseguimento dell’interesse generale. Le sue prestazioni non possono essere retribuite perché in tal caso non si realizzerebbe un rapporto paritario tra i soggetti, bensì un affidamento da parte dell’ente pubblico che in qualsiasi momento può recedere dal rapporto instaurato, quando per esempio verificasse che non ottiene il miglior servizio al costo minore possibile. I piani di zona per il riassetto dei servizi socio-assistenziali, previsti dalla legge 328/00 sono una importante occasione, finora in parte persa, per sperimentare questo processo che non può non mettere in discussione, forse anche per essere comunque riproposto, ma in ogni caso, debbono essere riverificate, consolidate pratiche concertative. L’amministrazione condivisa, ponendosi l’obiettivo di una estensione delle offerte e della fruibilità di tutte le prestazioni sociali, non può non porsi l’esigenza di valorizzare tutte le risorse disponibili dei

suoi cittadini singoli o associati. Una buona sperimentazione di amministrazione condivisa credo che si possa individuare nel progetto del Comune di Roma “un’idea...in comune”.

“...Funzioni, organizzazione, personale, procedure, mezzi, informazioni: ognuno di questi elementi è essenziale affinché un’amministrazione possa esistere ed operare, ma ognuno di questi è destinato a cambiare ruolo a seconda che esso agisca dentro un modello di amministrazione tradizionale o all’interno del modello di amministrazione condivisa, tenendo peraltro conto che essendo questi due modelli fondati essenzialmente su un diverso modo di rapportarsi fra loro di politica, amministrazione e cittadini, essi possono convivere all’interno dello stesso ente. E così un comune, per esempio, può operare in alcuni settori e in alcune fasi della propria attività sulla base del paradigma bipolare, utilizzando il modello tradizionale di amministrazione, mentre in altri casi e in altri momenti può operare sulla base del paradigma sussidiario, utilizzando il modello dell’amministrazione condivisa...” (G. Arena).

Credo che per un buon funzionamento di sperimentazioni di amministrazione condivisa sia necessario individuare le strutture che sono preposte a mantenere e sviluppare la rete di relazioni e di rapporti che sono alla base di questa nuova forma di amministrazione.

Come pure ritengo sarebbe necessario individuare un responsabile del “procedimento sussidiato”.

# Intervento di Paolo Landi

*Presidente Adiconsum*

Cercherò di portare un contributo al dibattito tenendo conto della mia esperienza di 25 anni di attività nel sindacato CISL e di quella nel consumerismo che dura da circa 15 anni.

Innanzitutto credo sia giusto che nella riflessione sull'impresa sociale, sulla cittadinanza e sulla governance del territorio, si chiamino anche le associazioni dei consumatori. Questo invito fino a pochi anni fa sarebbe stato del tutto inutile: oggi è sotto gli occhi di tutti il ruolo di tali associazioni.

La prima domanda che ritengo sia giusto porre a questa riflessione riguarda la ragione della crescita del ruolo delle associazioni di consumatori. In altri paesi infatti tali associazioni, magari con una storia più lunga della nostra, non hanno realizzato la crescita, nella funzione di soggetto sociale, che noi abbiamo realizzato. Probabilmente la comprensione di tale differenza potrebbe fungere da insegnamento per altre esperienze.

La mia risposta è che, a differenza di altre esperienze consumeriste che in seguito citerò, abbiamo sviluppato una esperienza in cui la chiave è stata quella di guardare ai problemi più significativi del consumatore e cercare di darvi risposta: le truffe a domicilio, la questione dei mutui usurari, il tema delle assicurazioni e dei prezzi, la vicenda del risparmio. In altre parole nel nostro paese le associazioni dei consumatori hanno avuto e stanno avendo un ruolo di nuovo soggetto sociale, grazie al fatto di esser partiti dalle risposte concrete alle criticità nel rapporto consumatore-impresa, consumatore-società.

L'esperienza negli altri paesi è differente: nei paesi Nord Europei il consumerismo si è caratterizzato sull'informazione, sui test comparativi. Negli USA, con i ricorsi giuridici tramite la class action, emerge un consumerismo che ha impostato la propria azione di tutela ricorrendo alle aule dei tribunali. In Italia il percorso è stato caratterizzato in particolare da iniziative di negoziazione e concertazione per migliorare l'informazione al consumatore, la contrattualistica, il processo di accesso alla giustizia con forme conciliative (protocolli Ania, Abi, Telecom, Poste Italiane, Enel, ecc.)

Nel nostro paese abbiamo avuto quindi un percorso di crescita abbastanza originale. Non credo che tale percorso si debba al fatto di avere anche noi una legge di rappresentanza dei consumatori, la 281/98. Tale legge ha por-

tato certamente qualche piccolo vantaggio, ma io dico sempre che una cosa è la rappresentanza data formalmente, altro è la legittimazione: quest'ultima è necessario conquistarla attraverso la capacità di risolvere i problemi, partendo da quelli piccoli per arrivare a quelli più complessi.

Ritengo che la prossima sfida in termini di legittimazione delle associazioni dei consumatori sarà il tema dei servizi. In particolare il riferimento è a quei servizi che passano al mercato: prima avevano delle caratteristiche, magari di inefficacia, ma erano garantiti a tutti; nel momento in cui vengono liberalizzati iniziano i problemi di raggiri, di furbizie, di truffe, che tutti stiamo vedendo in modo chiaro.

Per quanto riguarda le associazioni dei consumatori la sfida è dunque nella capacità di dare delle risposte concrete a tutto il tema dei servizi. Questo significa soprattutto qualità, standard e trasparenza di tariffa.

Convengo sul riferimento a un rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini di carattere non positivo. Se andiamo a veder il contratto di servizi in tutte le imprese pubbliche, vedremo che è un contratto vessatorio.

Credo che la prospettiva per quanto riguarda il futuro si giochi sul territorio. A livello nazionale siamo riusciti a dare alcune risposte a queste problematiche: ad esempio, abbiamo fatto un convegno sulla questione dei servizi finanziari, per indicare come ancora, nonostante le molte banche che abbiamo nel nostro paese, la concorrenza non esista.

Su questo mi ricollego al tema della responsabilità sociale dell'impresa, a cui stiamo lavorando: la preoccupazione che abbiamo, sulla base delle nostre esperienze, è che questa finisca per essere una trovata commerciale a cui non corrisponde un effettivo e concreto cambiamento delle scelte.

La responsabilità sociale può essere un passo avanti se si accettano due questioni importanti: la prima è che gli stakeholders non sono i consumatori anonimi, i lavoratori anonimi, le anonime socialità che stanno attorno all'impresa, ma sono le strutture organizzate di questi portatori di interesse. Se le imprese si relazionano con queste organizzazioni allora il rapporto diviene maggiormente paritario. La seconda questione riguarda il fondamento della responsabilità sociale. Se parte dalle criticità di quel servizio o di quell'impresa, allora è necessario dare risposte concrete. Se invece si fonda sui modelli teorici, si può tranquillamente far finta di cambiare tutto per non cambiare nulla. In un'impresa che vuole attribuirsi un'alone di socialità, io guardo le criticità. E le criticità sono diverse da impresa a impresa e necessitano di un elemento di negoziazione e di verifica.

Voglio ora concentrarmi sinteticamente su alcune priorità che intendiamo

affrontare nel prossimo periodo. Chiaramente una prima priorità riguarda il tema della tutela del risparmio, la quale necessita di una ferma soluzione legislativa in parlamento. Essa deve caratterizzarsi per una cosa semplice: un distinguo molto netto tra la vigilanza, che deve compiere la Banca d'Italia, e il controllo, compito della Consob, separando in modo netto le due questioni. Deve inoltre esserci una netta separazione tra il controllo e la garanzia della concorrenza, che deve essere affidata all'Antitrust. Personalmente aggiungo la necessità di un comportamento nuovo da parte delle banche, rispetto all'informazione sul rischio al risparmiatore. Su questo è già aperto un dibattito, in fase avanzata, con il Monte dei Paschi e Banca Intesa per cercare di trovare degli strumenti nuovi per rendere consapevole il consumatore. Credo inoltre che ci sia l'esigenza di una alfabetizzazione sulle questioni del risparmio, al fine di rendere più responsabile il risparmiatore.

L'altra priorità riguarda la questione, precedentemente affrontata, dei servizi con riferimento alla capacità di definire degli standard di qualità nelle imprese. Credo che nella definizione di tali standard debba esserci anche una salvaguardia delle questioni che afferiscono alla socialità.

Per concludere, penso che nella prospettiva di una governance del territorio sia fondamentale tenere un riferimento alle associazioni di consumatori. Temo tuttavia che il ruolo di tali associazioni, che è cresciuto fino ad oggi, finisca per essere messo in discussione da alcune scelte, che io non condivido, le quali cercano di dare un'immediata rappresentatività al consenso sul consumerismo per trasferirlo direttamente nel partito politico.

Questa è un rischio forte che io ho presente: la preoccupazione è che la crescita rapida del ruolo e della legittimazione dei consumatori possa declinare con la stessa facilità.

# Intervento di Francesco Ferrante

*Direttore Generale Legambiente*

Ringrazio dell'invito a Bertinoro perché queste iniziative servono anche a colmare un deficit di riflessione ed elaborazione teorica di coloro che, come noi, per cultura e per necessità devono privilegiare la pratica del quotidiano e l'azione sul territorio.

Da questo punto di vista ringrazio in particolare il Prof. Arena che ha sistematizzato la teoria dell'Amministrazione Condivisa, che molti di noi provano a praticare sul territorio con le loro azioni.

A conclusione del mio intervento verrò alle specificità dell'associazione ambientalista che spero sia utile al ragionamento. In primo luogo intendo affrontare alcune questioni generali sul tema della rappresentanza. Non è in questione, a mio parere, il diritto delle nostre associazioni di rappresentare. Quello che è in discussione è invece come favorire la partecipazione di queste organizzazioni al processo decisionale e alla soluzione dei problemi concreti, perché questo aiuta anche a superare la divisione fra l'erogazione di servizi e l'attività di rappresentanza. Lo dico da rappresentante di Legambiente che non ha problemi da questo punto di vista, nel senso che è un'associazione che non fornisce servizio ai propri associati.

Se questo è il ragionamento che siamo chiamati ad esercitare sul territorio, diventa fondamentale il rapporto con la Pubblica Amministrazione a cui, è bene chiarirlo, non deleghiamo la rappresentanza generale, ma che rappresenta sicuramente il punto di riferimento e di snodo attorno al quale mettere in campo i meccanismi decisionali.

Il caso italiano, da questo punto di vista, è peculiare rispetto ad altri paesi, nel senso della mancanza di credibilità e di affidabilità generale della Pubblica Amministrazione. Nei fatti, nell'ultimo ventennio i soggetti del terzo settore hanno in molti casi sostituito la Pubblica Amministrazione, e non si è trattato di un caso di sostituzione positiva. Cioè a dire che tale meccanismo di sostituzione non mi sembra un modello da ripercorrere.

Faccio un esempio per spiegarmi meglio: quando il cittadino italiano si fida maggiormente dei dati sulla balneazione che offre la Goletta Verde organizzata da Legambiente rispetto a quelli della Asl, non è un elemento positivo in sé perché, in questo caso, c'è stata una sostituzione impropria. Penso che l'operazione che la mia associazione fa sia utilissima, ma nel sistema che

dovremmo costruire insieme è una stortura, poichè il ruolo di una organizzazione come la Legambiente non dovrebbe essere quello di fornire il dato su cui si ragiona, ma tutt'altro.

Vorrei concludere il ragionamento guardando all'esperienza dell'ambientalismo a livello internazionale con riguardo all'Agenda 21, uno dei primi e più praticati modelli nel mondo che credo abbia molto a che vedere con il tema dell'Amministrazione Condivisa.

Nasce nel 1992, a Rio de Janeiro, con il primo vertice sullo sviluppo sostenibile dell'ONU. In quell'occasione si decise che per implementare le politiche e le dichiarazioni sottoscritte, dovessero essere coinvolte anche le Amministrazioni e le politiche locali. Si propose lo strumento dell'Agenda 21 nel quale, teoricamente, si delinea un modello di Amministrazione Condivisa in cui dovrebbero essere rappresentate tutte le associazioni e quindi particolarmente sovrapponibile ai temi del convegno.

Sarebbe bene ragionare del perché tale modello in Italia ha ottenuto un risultato scarso da punto di vista della qualità dell'applicazione. In termini quantitativi i comuni che hanno fatto l'Agenda 21 sono numerosi ed eterogenei per dimensione. Tuttavia, nella stragrande maggioranza dei casi, si sono realizzate esperienze sostanzialmente di facciata. Quello che è sicuro è che, dopo 12 anni, questo strumento, nonostante fosse teoricamente quasi perfetto, è stato uno strumento sostanzialmente inutile in Italia, mentre esperienze positive ci sono state soprattutto nei paesi del Nord Europa. Il motivo ritengo risieda nella inaffidabilità e poca credibilità della Pubblica Amministrazione.

Questo è dunque l'elemento che dobbiamo cambiare. Invito tutti a pensare al fatto che lo sforzo necessario è quello di aumentare la pressione sulla Pubblica Amministrazione e sulle Amministrazioni Locali, senza la quale non riusciamo a cambiare l'attuale situazione.

# RICERCHE



# Imprese socialmente responsabili e strutture di inclusione: locali o generalizzate?

**di Massimo Lori, Danila Filipponi e Nereo Zamaro**

*Istituto Nazionale di Statistica*

## 1- Introduzione<sup>35</sup>

In questi ultimi anni la questione della responsabilità sociale d'impresa ha guadagnato la ribalta dell'agenda politico-istituzionale soprattutto nel corso del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. Contemporaneamente, in una serie di campagne di ricerca empiriche si è cercato di rilevare e in parte di chiarire, in termini sia qualitativi sia quantitativi, i contorni assunti dalla *Corporate Social Responsibility* tra le imprese italiane.

I risultati di tali ricerche non sempre sono comparabili. A volte per ragioni concettuali e inerenti la definizioni di responsabilità sociale adottata; altre volte a causa delle metriche euristiche, cioè degli indicatori statistici e/o qualitativi utilizzati nel corso di ciascuna rilevazione. Inoltre, data la occasionalità delle indagini svolte, il lavoro di armonizzazione delle informazioni che circolano pubblicamente sul tema della responsabilità sociale d'impresa non sempre è agevole e spesso può risultare infruttuoso.

In questo contributo si presentano alcuni risultati di una rilevazione sperimentale sull'adozione di scelte di responsabilità sociale tra le 9.789 imprese italiane di dimensione medio-grande. Già in altri casi un certo numero di imprese della stessa dimensione è stato sottoposto ad indagine<sup>36</sup>, ma questa è la prima volta che questo tipo di collettività viene studiato nel suo complesso.

---

<sup>35</sup> Le opinioni espresse nel presente lavoro non rappresentano necessariamente la posizione dell'Istituto nazionale di statistica.

<sup>36</sup> Si veda il "Primo rapporto sulla responsabilità sociale d'impresa in Italia", a cura di M. Molteni (2004) diffuso in <http://www.isvi.org>. Si legge ad esempio nell'*executive summary* del rapporto di ricerca citato: "L'indagine sulle PMI non ha precedenti in Italia quanto al numero dei casi analizzati e all'ampiezza dei temi toccati. Il campione – composto da 427 imprese – è stato estratto attingendo alle anagrafiche di Unioncamere e stratificato per due classi dimensionali (20-50 e 51-250 addetti), per due macrosettori economici (industria e servizi) (...), per le quattro grandi aree territoriali (Nord Ovest, Nord est, Centro, Sud e Isole). Sono state incluse nello studio anche 60 imprese aventi un numero di addetti comprese nell'intervallo 251-500, attinte in parte dal database utilizzato per le PMI, in parte dal segmento Star della Borsa italiana" (p.II).

È opportuno sottolineare, comunque, che le osservazioni che in questo intervento saranno esposte non sono il risultato, come dire?, di uno studio clinico, sistematico e organico dell'anatomia e/o della fisiologia della responsabilità sociale delle imprese italiane, ma, molto più limitatamente, sono il risultato di una sorta di – continuando in analogia con la tecnica medica – “esame obiettivo”, preliminare e sintetico, basato su auto-dichiarazioni da parte dei soggetti rispondenti ai quesiti loro posti sulla adesione a comportamenti di responsabilità sociale.

Come si dirà in dettaglio in seguito, alcuni elementi descrittivi emersi nel corso di precedenti indagini sono (genericamente) confermati anche in alcuni dei dati qui presentati.

Tuttavia, un'analisi più approfondita delle informazioni rilevate, svolta ricorrendo anche a fonti informative supplementari, ci ha consentito di mettere in luce un aspetto che, ci sembra, finora non è stato sottolineato con la puntualità che merita. La questione alla quale si cercherà di dare una risposta più avanti può essere sinteticamente espressa nella forma seguente: in che misura, al fine della adozione di comportamenti socialmente responsabili, risulta essere rilevante che le imprese stesse di fatto operino e/o siano incluse (nel senso generico di “*embedded*”) in contesti a forte vocazione localistica, tendenzialmente centripeti (cioè: inclusivi e non esclusivi), socialmente affidabili (cioè: internamente molto stabili e cooperativi), eppure, *ceteris paribus*, economicamente vivaci e aperti alla competizione di mercato?

In questo contesto tematico il fatto di analizzare dati che riguardano le imprese di dimensioni medio-grandi non è fuori luogo. Anzi, si può ritenere che la documentazione statistica rilevata possa fornire un contributo di analisi ancora più rilevante proprio per effetto della dimensione economica ed organizzativa delle imprese esaminate. Infatti, si può ritenere che, in generale le imprese di questo formato tendano “naturalmente” a enfatizzare, *al loro interno*, modalità di comportamento di tipo burocratico o quasi-burocratico (dipendendo lo stile di direzione di volta in volta adottato anche dalla collocazione della singola impresa rispetto al suo ciclo di vita), *mentre, nei confronti dell'esterno*, tendano a privilegiare forme di interazione (competitiva e/o cooperativa) impostate secondo canoni programmati, anche se gestite più o meno opportunisticamente, a seconda dell'ambiente istituzionale, sociale, economico e tecnologico in cui esse si trovano ad agire e a seconda che l'interazione nella quale sono coinvolte sia ricorrente od occasionale. In altri termini, il quesito guida al quale si fa riferimento in questa sede è: le scelte

di impresa socialmente responsabili dipendono dalla *virtuosità spontanea* degli imprenditori e/o del management che le compie o, al contrario, sono *socialmente strutturate*?

Si può ragionevolmente ipotizzare che

*“più considerevole è la dimensione organizzativa, umana e/o economica, di una impresa meno probabile è l’adozione volontaria, da parte del suo management, di scelte del genere della responsabilità sociale”.*

Un’ipotesi siffatta è ragionevole soprattutto nel caso in cui si assuma che l’idea di *corporate social responsibility* implichi che un’impresa (o più genericamente: un’organizzazione) *integri nel suo agire economico tipico*, sia ordinario sia strategico, anche valori riconducibili alle comunità, sociali e/o sezionali, nel cui territorio e per gli interessi delle quali (riferendoci agli *stakeholder*) si trova ad operare.

Tuttavia, tralasciando di considerare i limiti comunemente posti dall’*inerzia organizzativa* alla capacità di ogni impresa di trasformare costantemente i propri comportamenti al mutare del contesto di riferimento, è ragionevole attendersi che come in tutte le organizzazioni, anche nelle imprese *“maggiore è il grado di burocratizzazione aziendale, più forte è la spinta a trattare sia la propria organizzazione interna, sia le interazioni con i contesti di riferimento secondo schemi generati internamente, generalizzati, ricorrenti e piuttosto formalizzati”.*

E ciò, naturalmente, se non contraddice<sup>37</sup>, almeno collide con l’idea stessa di responsabilità “sociale” d’impresa.

Al di là della ragionevolezza di questa ipotesi, alcuni degli studi svolti sul medesimo fenomeno nel nostro paese fanno emergere un quadro empirico diverso da quello prospettato nel corso del ragionamento sopra sviluppato. Si legge, ad esempio, a proposito dei risultati conseguiti nella ricerca svolta da Unioncamere e ISVI nel corso del 2003:

*“Innanzitutto è emerso che gli strumenti che esplicitano i valori e i principi guida godono in generale di un buon livello di notorietà (...). Sul piano operativo la responsabilità sociale risente invece in maniera significativa delle dimensioni aziendali<sup>38</sup>. Le realtà maggiori eviden-*

---

<sup>37</sup> Non si può dimenticare il caso delle cosiddette “imprese sociali” o, anche, delle “istituzioni nonprofit”, nel senso che è possibile fare l’esempio di organizzazioni che, pur seguendo in generale comportamenti a quelli di tutte le organizzazioni, sono orientate significativamente ad agire riconoscendo

<sup>38</sup> Il corsivo è nostro.

ziano così una propensione più elevata verso la C(orporate) s(ocial) r(esponsability), in particolare effettuando stabilmente donazioni monetarie e sponsorizzazioni, mentre quelle piccole e piccolissime, seppure con qualche segnale di vitalità (indirizzato per lo più alla volta dei dipendenti), denunciano poche iniziative” (“I 5 modi di guardare al di là del profitto”, in: *Espansione*, 1/2004, p. 28)<sup>39</sup>.

Dunque, se per un verso in molte aziende e in una misura che non sembra essere influenzata dalla dimensione, è noto il significato della nozione di responsabilità sociale d'impresa, le aziende maggiori risultano essere più propense ad adottare nelle loro pratiche quotidiane alcuni dei comportamenti di responsabilità di quanto si rilevi per le aziende minori. Purtroppo nel commento appena citato non ci si chiarisce adeguatamente cosa significhi che “*la responsabilità sociale risente invece in maniera significativa delle dimensioni aziendali*” e, in particolare, non si capisce quale sia il tipo di relazione prevista, la sua forma e in quale direzione si muova. Si può rilevare, tuttavia, che nelle conclusioni sintetiche relative alla medesima ricerca presentate dal Prof. M. Molteni (2004) si afferma, tra le altre cose, che:

“Si conferma il profondo radicamento delle PMI italiane nel territorio in cui operano. Ciò è dimostrato dal frequente ricorso a donazioni (...) e dalle crescenti iniziative di partnership con la comunità.” (documento citato, p. II).

E ancora, poco dopo:

“L'importanza della R(esponsabilità) S(ociale) d'I(mpresa) è ormai riconosciuta dalla quasi generalità dei soggetti. Le ragioni di tale riconoscimento sono nell'ordine: motivi etici, rapporti con i dipendenti, fidelizzazione della clientela, relazione con la comunità” (ibid. p.III).

Come dire: la propensione ad adottare comportamenti socialmente responsabili è più marcata tra le imprese maggiori e tende ad attenuarsi al diminuire della dimensione. La continuità e, sembrerebbe, la linearità di tale relazione *non è disturbata* dal fatto che le imprese, sia medio-grandi sia piccole, a volte sono fortemente radicate nelle rispettive comunità di appartenenza e, dunque, questo fatto e non la dimensione aziendale spieghi la

---

<sup>39</sup> Tale linea interpretativa viene riconfermata anche nel documento prodotto per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2004), “Progetto CSR-SC. Il contributo italiano alla campagna di diffusione della CSR in Europa” (<http://www.minwelfare.it>).

maggior cura sociale posta nella adozione di scelte altrimenti condizionate solo da valutazioni legate all'interesse economico immediato.

Questa constatazione merita di essere approfondita attentamente poiché, come è noto<sup>40</sup>, essa può anche avere una valenza teorica più generale. In parte la spiegazione di questa sorta di paradosso empirico è intuibile: nelle imprese di dimensioni minori alcuni canoni di responsabilità sociale possono risultare di poco agevole adozione a causa del loro alto livello di formalità o tecnicità (lo stesso Prof. Molteni rileva, ad esempio, che nelle PMI sia più frequente "fare cose" che "formalizzarle", magari dovendosi rivolgere a tipi di *expertise* non disponibili in azienda), della loro costosità, e così via. Ma, anche se questa osservazione può essere considerata corretta, è evidente che rimane tutta da spiegare la "maggiore propensione" delle imprese più grandi a tener conto, nel loro stesso agire, di valori estranei a quelli connotati sia all'agire economico inteso in senso stretto sia al funzionamento della complessa macchina organizzativa di cui solitamente le grandi aziende sono dotate.

Nell'analisi che seguirà cercheremo di verificare in che misura la probabilità di adottare comportamenti socialmente responsabili dipenda, tra le altre cose, dalla dimensione di impresa, dalla sua appartenenza ad un certo settore di attività, dalla sua propensione alla innovazione (opportunamente operazionalizzata) e dal fatto di essere inserita in un contesto territoriale aperto, cioè senza specifiche vocazioni o sub-culture industriali locali, oppure in uno spazio dotato in modo riconoscibile di tali profili sub-culturali (avendo operazionalizzato il relativo carattere in base alla inclusione o meno delle imprese all'interno di uno specifico distretto industriale). L'ipotesi che guiderà l'analisi sarà che, considerato il campo di rilevazione di interesse, "indipendentemente dalla dimensione di una impresa, la sua inclusione in un distretto contribuisce positivamente alla adozione scelte di responsabilità sociale".

Inoltre, e più in dettaglio, si cercherà di dimostrare che la misura e la selettività di tale contributo dipenderà dalla intensità della propensione di ciascuna impresa (inserita nel suo territorio di riferimento!) ad agire in base a canoni di responsabilità sociale. Dunque, l'inclusione in un contesto distrettuale, piuttosto che agire semplicemente sulla coppia responsabilità

---

<sup>40</sup> S. Zamagni, Non profit come economia civile. Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit, in : S.Zamagni (a cura di) *Non profit come economia civile*, il Mulino, Bologna, 1998, pp.13-50 e Id., Organizzazioni non-profit ed economia di mercato. Un progetto di economia civile, *Società dell'informazione*, 4, 1996, pp.208-227.

sociale sì/responsabilità sociale no, influisce nel senso di favorire l'adozione di *scelte plurime di responsabilità sociale*.

## 2- La fonte dei dati e disegno dell'analisi svolta

La responsabilità sociale d'impresa è stata rilevata in via sperimentale dall'Istat all'interno dell'indagine sul sistema dei conti delle imprese (contradistinta con l'acronimo SCI) relativa all'anno 2002. La definizione adottata è quella in uso presso la Commissione europea (Libro verde, 2001) che tratta la responsabilità sociale come:

*“integrazione, su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”* (Citato in: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, op.cit., 2004, p. 22).

In particolare, un'apposita sezione del modello di rilevazione il concetto di responsabilità sociale d'impresa è stato operazionalizzato nei seguenti quesiti dicotomici:

- ⊙ presenza, tra i costi di produzione, della spesa per lo smaltimento di rifiuti, depurazione scarichi idrici, abbattimento emissioni atmosferiche;
- ⊙ risparmio energetico;
- ⊙ compartecipazione dei dipendenti alle decisioni d'impresa;
- ⊙ acquisto di beni da produttori socialmente responsabili;
- ⊙ vendita di beni ad un prezzo che comprende una quota destinabile a fini sociali;
- ⊙ redazione di un bilancio sociale.

L'indagine SCI coinvolge le 9.789 imprese con almeno 100 addetti che operano nei settori dell'industria; del commercio, alberghi e pubblici esercizi; dei trasporti e comunicazioni e delle attività svolte nell'ambito dei servizi. Attraverso questa indagine si dispone delle informazioni statistiche necessarie alla costruzione di appropriati indicatori sui principali aspetti economici, finanziari e patrimoniali dell'impresa.

L'Istat effettua annualmente la rilevazione sul sistema dei conti delle imprese; anche per gli anni successivi al 2002 è prevista la reiterazione dei quesiti sulla responsabilità sociale d'impresa (in appendice si riportano le domande

inserite nella rilevazione attualmente incorso, ampliate e revisionate anche in base alle indicazioni emerse dalla presente analisi statistica)<sup>41</sup>.

L'indagine SCI è censuaria ed utilizza la tecnica del questionario autocompilato, somministrato e ricevuto in forma cartacea per via postale<sup>42</sup>. Come accade pressoché in tutte le rilevazioni statistiche è stato necessario affrontare, al termine della fase di raccolta dei dati, il problema del trattamento delle mancate risposte.

Per l'assenza di informazione statistiche pregresse e per il carattere sperimentale delle domande, oggetto per la prima volta di una validazione empirica su larga scala, la ricostruzione dei dati mancanti per i quesiti sulla responsabilità sociale d'impresa ha richiesto lo studio e l'implementazione di procedure d'imputazione *ad hoc*.

Nel trattamento delle mancate risposte sono stati utilizzati più modelli di regressione logistica ad eccezione dei dati mancanti del quesito relativo all'acquisto di beni da produttori socialmente responsabili. Siccome i modelli logistici testati su questo ultimo item mostravano una scarsa capacità predittiva, si è preferito fare ricorso alla imputazione deterministica delle mancate risposte. In base alla forma giuridica dell'impresa, ossia la variabile che ha mostrato la maggiore associazione statistica con il quesito, si è proceduto alla imputazione dei valori mancanti.

In generale, nei modelli logistici si è optato per un taglio della distribuzione di probabilità della variabile risposta tale da minimizzare l'errore di classificazione (non inferiore al 65% dei casi) e da bilanciare le percentuali dei "falsi positivi" e dei "falsi negativi". Inoltre, si è mantenuto un orientamento prudenziale privilegiando, tra le alternative di sovra o sottodimensionare il fenomeno, la seconda, ipotizzando quindi che le risposte potessero essere condizionate da un'interpretazione soggettivamente distorta del contenuto dei quesiti.

I risultati statistici riportati nel terzo paragrafo sono il frutto di due analisi logistiche eseguite per individuare i fattori che incidono sulla probabilità di adottare un comportamento di responsabilità sociale da parte di un'impresa (in precedenza, per l'imputazione delle mancate risposte, la regressione

<sup>41</sup> Ringraziamo P. Perini ed A. Zeli per aver curato le fasi di rilevazione dell'indagine multiscopo sui conti delle imprese contenente anche le sezioni con le variabili rilevanti ai nostri fini. Naturalmente, la responsabilità per i dati presentati in questa sede ricadono solo sugli autori.

<sup>42</sup> Dall'anno 2003, in via sperimentale, oltre all'invio postale del questionario cartaceo, viene data la possibilità alle imprese di scaricarsi dal sito web dell'Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it)) il proprio modello personalizzato in formato Excel, da restituire attraverso una semplice procedura telematica.

logistica era stata utilizzata con finalità previsionali e non analitiche).  
In generale, un modello di regressione logistica può essere rappresentato  
come segue:

$$p = \frac{1}{1 + e^{-(B_0 + B_1 X_1 + \dots + B_n X_n)}}$$

dove  $p$  è la probabilità che si verifichi l'evento;  $B_0 + B_1, \dots, B_n$  sono i coefficienti da stimare;  $X_1 + X_1, \dots, X_n$  le variabili indipendenti e  $e$  è la base del logaritmo naturale.

Quando si utilizza un modello logistico, poiché è preferibile operare con formalizzazioni lineari, l'equazione precedente viene linearizzata con la funzione *logit*:

$$\text{logit}(p) = \ln \frac{p}{1-p} = B_0 + B_1 X_1 + \dots + B_n X_n$$

La funzione *logit* è il logaritmo naturale degli *odds*, ossia il rapporto tra la probabilità che l'evento si verifichi sulla probabilità che l'evento non si verifichi.

Nella regressione logistica i coefficienti da stimare possono essere convertiti in *odds ratio* che si ottiene come rapporto tra due *odds*:

$$\text{Odds}_A = \frac{p_A}{1-p_A} \qquad \text{Odds}_B = \frac{p_B}{1-p_B}$$

$$\text{Odds Ratio} = \frac{\text{odds}_A}{\text{odds}_B}$$

dove  $p_A$  è la probabilità che l'evento si verifichi tra le unità del gruppo A e  $p_B$  la probabilità che si verifichi tra le unità del gruppo B.

Se l'*odds ratio* è pari a 1, allora, il gruppo A e il gruppo B presentano la medesima probabilità che l'evento si verifichi. Se l'*odds ratio* è maggiore di 1, è più verosimile che le unità del gruppo A sperimenteranno l'evento rispetto a quelle del gruppo B. Quando l'*odds ratio* è minore di 1 è vero il contrario.

In entrambi i modelli statistici implementati nella presente analisi figurano come variabili indipendenti: la localizzazione, la forma giuridica, l'attività economica principale, il valore della produzione in classi, la dimensione

dell'azienda in base al numero di addetti (fino a 380 addetti, 381 e oltre), la retribuzione media (fino a 31mila euro, 31mila euro e oltre), la presenza della spesa per studi e ricerche, l'inclusione dell'impresa all'interno di un distretto industriale.

Nel primo modello figura come variabile dipendente l'adozione di almeno una delle strategie di responsabilità d'impresa indicate negli *item*, mentre nel secondo, si stima la probabilità che l'impresa adotti almeno due dei comportamenti di responsabilità sociale elencati nel questionario.

### 3- Imprese e responsabilità sociale

Innanzitutto si deve osservare che solo il 23,1% delle imprese intervistate ha dichiarato di non avere adottato alcuna scelta di responsabilità sociale nell'anno di riferimento. Tale quota percentuale assume valori variabili nelle quattro ripartizioni geografiche considerate, attestandosi al livello più elevato tra le imprese localizzate nelle regioni centrali del paese (31,8%) e a quello più contenuto, pari al 17,5%, tra le imprese del Nord Ovest.

Inoltre, considerando le imprese che dichiarano di aver effettuato uno o più tipi di scelta, la componente più diffusa è quella delle imprese che ne hanno adottato uno solo (33,6%), ne segnalano due o tre tipi, rispettivamente, il 16,9% e il 19,2% delle imprese rispondenti, oltre i tre tipi di scelta socialmente responsabile, infine, sono stati adottati nel restante 7,2% delle imprese. Variazioni anche di rilievo si osservano relativamente ai comportamenti adottati nelle imprese dislocate nelle diverse ripartizioni geografiche: in particolare è opportuno segnalare che tra le imprese localizzate nelle regioni nord-occidentali e nord-orientali relativamente più frequente risulta l'adozione di tre o più forme di azione socialmente responsabile.

**Tavola 1: Imprese che dichiarano l'adozione di scelte di responsabilità sociale, secondo la ripartizione geografica. Anno 2002 (valori percentuali)**

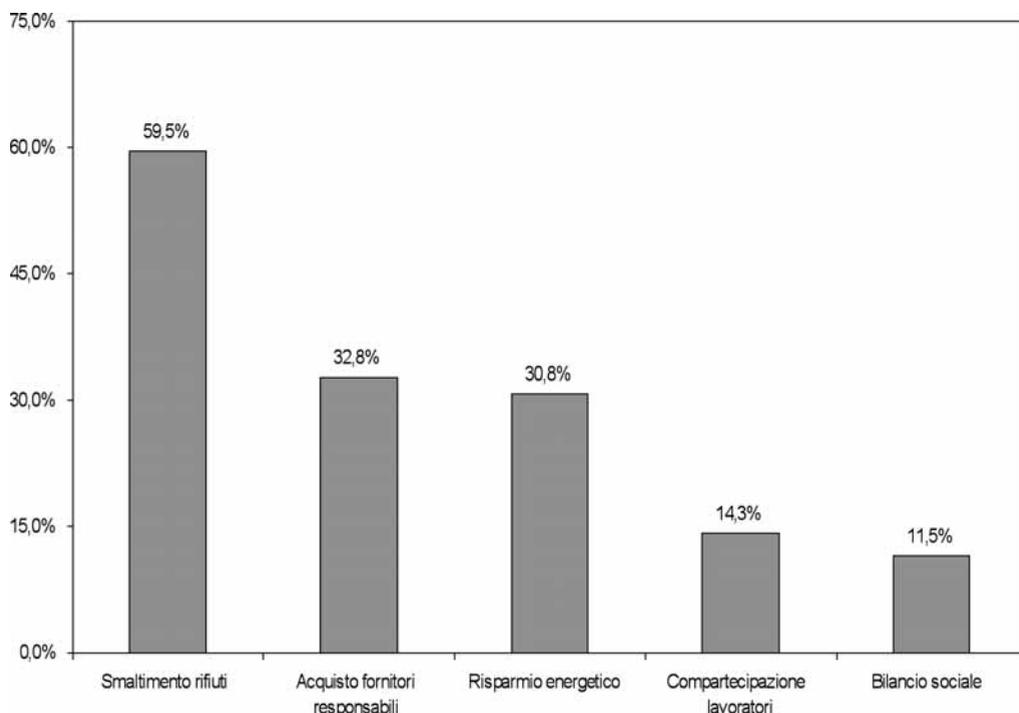
Ripartizione geografica	Imprese che dichiarano l'adozione di scelte di responsabilità sociale					Totale
	Nessuna	Una	Due	Tre	Quattro e oltre	
Nord ovest	17,5	33,6	18,1	21,9	8,9	100,0
Nord Est	28,9	30,9	14,1	19,4	6,8	100,0
Centro	31,8	37,2	12,4	14,3	4,3	100,0
Sud e Isole	23,7	33,6	16,2	19,3	7,2	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,1</b>	<b>33,6</b>	<b>16,9</b>	<b>19,2</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Rilevazione sperimentale Istat sulla responsabilità sociale d'impresa

In particolare, considerando le 6 tipologie di scelta orientata alla responsabilità sociale utilizzate nel corso della rilevazione sperimentale svolta presso l'Istat, si osserva che nel complesso la materia più frequentemente considerata (59,1% delle imprese) è quella del trattamento selettivo dei rifiuti prodotti nel corso delle attività industriali (Figura 1).

Al secondo posto si collocano le imprese attente a selezionare fornitori che sono chiamati socialmente responsabili (32,8% dei rispondenti), seguite da imprese che hanno avviato attività per il risparmio energetico (30,8%). Mentre la diffusione di imprese che sostengono in qualche modo la partecipazione dei lavoratori o adottano una qualche forma di bilancio "sociale" ovvero destinano parte dei ricavi a fini sociali, risulta essere molto più modesta (e pari rispettivamente al 14,3%, all'11,5% e al 6,1%).

**Figura 1: Scelte di responsabilità sociale da parte delle imprese con più di 100 addetti. Anno 2002 (Valori percentuali)**



**Fonte:** Rilevazione sperimentale Istat sulla responsabilità sociale d'impresa

Sul tema delle linee di azione responsabile più frequenti nei diversi contesti territoriali è interessante rilevare che:

- 1) in tutte le ripartizioni la quota relativa alle imprese che dichiarano di adottare forme selettive di smaltimento dei rifiuti è la più elevata, ma i valori più alti si riscontrano in particolare nelle regioni settentrionali;
- 2) l'acquisto da fornitori responsabili e, in secondo luogo, scelte volte al risparmio energetico risultano relativamente più frequenti tra le imprese del nord-est;
- 3) a scelte che mirano al rafforzamento della compartecipazione dei lavoratori nelle imprese sono relativamente più propense le imprese del centro;

- 4) la redazione di forme di bilancio sociale sono relativamente più diffuse nelle imprese delle regioni centrali e nord-orientali;
- 5) la destinazione di parte dei ricavi a fini sociali risulta, infine, essere relativamente più frequente tra le imprese delle regioni centrali.

Si rileva, inoltre, che i settori di attività economica (Tavola 2) nei quali la propensione dichiarata alle scelte di responsabilità sociale è, in media, più articolata sono quelli delle imprese attive nei settori della Sanità e altri servizi sociali (15,5%) e in quello della Fabbricazione di prodotti chimici (11,3%), entrambi con una quota percentuale di imprese che dichiarano quattro o più tipologie di iniziative socialmente responsabili ben al di sopra del dato nazionale.

Al contrario, i settori nei quali più diffuse sono le imprese che non adottano alcuna scelta di responsabilità sociale sono quelli delle Attività professionali (53,4%), del Commercio, ristorazione e costruzioni (32,7%) e delle Altre attività del comparto tessile (25,6%). In posizione intermedia, tra quelle che hanno adottato almeno una scelta socialmente responsabile, si trovano le imprese del settore della Fabbricazione di macchinari (42,5%), tra quelle che ne hanno adottato almeno due troviamo le unità del settore Produzione e/o fabbricazione metallo (28,8%) e, infine, tra quelle che ne hanno adottato almeno tre, si registrano di nuovo le imprese del settore della Fabbricazione di prodotti chimici (44,3%) e dell'Industria del legno e della carta (40,1%).

**Tavola 2: Imprese che dichiarano l'adozione di scelte di responsabilità sociale, secondo il settore di attività economica e la classe di addetti. Anno 2002 (valori percentuali)**

SETTORE DI ATTIVITÀ E CLASSE DI ADDETTI	Imprese che dichiarano l'adozione di scelte di responsabilità sociale					
	Nessuna	Una	Due	Tre	Quattro e oltre	Totale
<b>SETTORE DI ATTIVITÀ PREVALENTE</b>						
Industria tessile/alimentare	7,1	27,7	20,4	36,6	8,2	100,0
Altre attività del comparto tessile/alimentare	25,6	49,7	13,9	8,2	2,6	100,0
Industria del legno e della carta	6,7	28,4	16,8	40,1	8,0	100,0
Fabbricazione prodotti chimici/materie plastiche/ minerali non metalliferi	5,0	16,9	22,5	44,3	11,3	100,0
Produzione e/o fabbricazione metallo	8,0	33,6	28,8	21,9	7,7	100,0
Fabbricazione macchinari	18,9	42,5	14,2	16,5	7,9	100,0
Commercio/ristorazione/costruzione	32,7	41,6	10,7	9,3	5,7	100,0
Trasporto	27,3	35,1	22,1	9,7	5,7	100,0
Attività professionali	53,4	26,2	11,9	5,8	2,7	100,0
Sanità e altri servizi sociali	20,7	31,8	9,4	22,6	15,5	100,0
Altro	24,5	37,4	14,7	16,4	7,0	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>	<b>16,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>
<b>CLASSE DI ADDETTI</b>						
Fino a 120	24,8	40,4	13,7	16,2	4,9	100,0
Da 121 a 150	24,0	36,2	14,8	18,6	6,4	100,0
Da 151 a 200	23,0	34,3	17,2	19,4	6,1	100,0
Da 201 a 300	23,9	31,0	17,5	20,1	7,5	100,0
Oltre 300	23,0	27,0	17,7	21,9	10,4	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>	<b>16,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Rilevazione sperimentale Istat sulla responsabilità sociale d'impresa

Incrociano i dati sulle scelte di responsabilità adottate e i settori di appartenenza si può osservare che interventi volti a gestire in modo selettivo la produzione di rifiuti sono, nel complesso, più frequenti tra le imprese dei settori Industria del legno e della carta (82,9%), del Tessile e dell'abbigliamento (81,3%) e della Produzione e/o fabbricazione metallo (79,2%); scelte orientate al risparmio energetico sono più frequenti nelle imprese del settore Fabbricazione di prodotti chimici (75,2%, si ricorda rispetto ad

un dato marginale pari al 30,8%); le imprese del settore del legno e della carta si segnalano anche per la frequenza con cui dichiarano di rivolgersi a fornitori responsabili (54,8%); infine iniziative volte a favorire una maggiore partecipazione dei lavoratori e delle comunità locali di riferimento sono più frequentemente perseguite nei settore dei trasporti, della sanità e altri servizi sociali (Tavola 3).

**Tavola 3: Imprese per tipologie di scelta di responsabilità secondo il settore di attività. Anno 2002 (valori percentuali)**

Settore di attività economica	Smaltimento rifiuti	Risparmio energetico	Partecipazione lavoratori	Acquisto fornitori responsabili	Ricavi destinabili a fini sociali	Bilancio sociale
Industria tessile/alimentare	81,3	58,7	10,1	51,9	5,1	6,7
Altre attività del comparto tessile/alimentare	66,5	13,1	2,0	22,7	4,3	4,0
Industria del legno e della carta	82,9	59,5	7,8	54,8	4,7	6,9
Fabbricazione prodotti chimici/materie plastiche/minerali non metalliferi	77,8	75,2	8,6	66,5	6,1	9,5
Produzione e/o fabbricazione metallo	79,2	55,6	10,5	33,2	5,0	7,6
Fabbricazione macchinari	70,5	29,9	9,6	30,6	5,8	8,9
Commercio/ristorazione/costruzione	54,3	12,1	10,2	23,4	5,9	9,7
Trasporto	42,3	12,8	33,9	16,4	9,0	19,0
Attività professionali	22,8	7,5	18,7	13,4	6,1	10,6
Sanità e altri servizi sociali	50,8	12,4	34,3	42,4	9,7	34,4
Altro	59,8	33,2	7,7	24,8	4,9	14,7
<b>Italia</b>	<b>59,5</b>	<b>30,8</b>	<b>14,3</b>	<b>32,8</b>	<b>6,1</b>	<b>11,5</b>

**Fonte:** Rilevazione sperimentale Istat sulla responsabilità sociale d'impresa

Cercando di qualificare ulteriormente la relazione che lega la dimensione delle imprese intervistate (Tavola 2) alle scelte di responsabilità sociale dichiarate, si rilevano tre profili comportamentali salienti:

1. le imprese che dichiarano di adottare da due a tre, quattro o più scelte di responsabilità sociale aumentano regolarmente, in termini percentuali, passando dalla classe dimensionale contenete le unità di minore dimensione a quella opposta, contenente le unità di maggiori dimensioni: infatti, nei tre casi, le quote percentuali relative alle propensioni di impresa così classificate passano rispettivamente da quote pari al 13,7%, al 16,9% e al 4,9% registrate nella prima classe dimensionale a quote pari al 17,7%, al 21,9% e al 10,4% nella classe dimensionale finale;
2. una distribuzione che si muove in direzione inversa alla precedente si riscontra tra le imprese che dichiarano di adottare una sola scelta socialmente responsabile: infatti esse sono pari al 40,4% nella classe contenente imprese fino a 120 addetti e solo il 27,0% nella classe con imprese oltre i 300 addetti;
3. infine, tra le imprese che dichiarano di non aver adottato alcuna scelta di responsabilità sociale, la composizione delle quote non è molto dissimile nelle diverse classi dimensionali.

**Tavola 4: Imprese che dichiarano l'adozione di scelte di responsabilità sociale, secondo la classe di entrate, le spese per il personale, le retribuzioni medie e la presenza di spese per studi e ricerche. Anno 2002 (valori percentuali)**

Classe di entrata, spese per il personale, retribuzioni medie e spese per studi e ricerche	Imprese che dichiarano l'adozione di scelte di responsabilità sociale					
	Nessuno	Uno	Due	Tre	Quattro e oltre	Totale
<b>CLASSE DI ENTRATE (in migliaia di euro)</b>						
Fino a 10.000	33,7	32,9	14,6	12,4	6,5	100,0
Da 10.001 a 20.000	24,6	39,7	14,5	16,3	4,9	100,0
Da 20.001 a 35.000	19,9	36,7	15,3	21,0	7,0	100,0
Da 35.001 a 60.000	19,9	34,8	17,6	21,2	6,5	100,0
Oltre 60.000	20,5	26,5	18,5	24,5	10,0	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>	<b>16,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>
<b>SPESE PER IL PERSONALE (sul totale delle spese)</b>						
Fino al 25%	28,6	38,4	13,6	14,0	5,4	100,0
Dal 26% al 50%	22,5	36,4	15,9	19,2	6,1	100,0
Dal 51% al 75%	24,0	31,5	17,0	20,4	7,0	100,0
Dal 76% al 100%	22,0	27,4	17,9	22,4	10,3	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>	<b>16,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>
<b>RETRIBUZIONI MEDIE</b>						
Fino a 31mila euro	25,1	36,0	15,3	17,3	6,3	100,0
Oltre 31mila euro	22,4	31,2	17,1	21,3	8,1	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>	<b>16,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>
<b>STUDI E RICERCHE (acquisto servizi)</b>						
No	27,3	34,5	16,0	15,8	6,4	100,0
Sì	10,6	30,3	16,7	32,3	10,1	100,0
<b>Italia</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>	<b>16,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,2</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Rilevazione sperimentale Istat sulla responsabilità sociale d'impresa (2002)

Secondo una strutturazione di comportamenti in linea con quanto appena illustrato, il quadro può essere ulteriormente specificato osservando che (Tavola 4):

1. la propensione ad adottare comportamenti di responsabilità sociale sembra crescere piuttosto regolarmente al crescere della dimensione delle entrate delle imprese, del crescente rilievo relativo registrato nel bilancio aziendale delle spese per il personale e, accanto a ciò, in concomitanza con un livello medio più elevato delle retribuzioni erogate; infine, una propensione crescente ad adottare iniziative socialmente responsabili si registra tra le imprese in cui più spiccata risulta essere la propensione a investire per l'acquisto di beni e servizi nel campo degli studi e delle ricerche;
2. in secondo luogo, al crescere del volume delle entrate decrescono, *ma non regolarmente*, le quote relative a imprese che dichiarano di adottare una sola scelta di responsabilità sociale (passando esse dal 32,9% osservato tra imprese incluse nella classe dimensionale iniziale al 26,5% rilevato nella classe finale); regolare è la tendenza relativa registrata nel caso delle spese per il personale e così anche per le spese per studi e ricerche;
3. infine, a proposito delle imprese che non si preoccupano di adottare comportamenti socialmente responsabili si può dire che più frequentemente sono di dimensione economica più modesta, spendono di meno per il personale e non spendono per beni e servizi nel campo degli studi e delle ricerche.

#### 4 - Un approfondimento ed alcuni spunti di riflessione

Accanto alla illustrazione descrittiva dei principali risultati della rilevazione sperimentale delle scelte di responsabilità sociale nelle imprese medio-grandi, si cercherà ora di affrontare brevemente l'analisi della ipotesi guida di questo contributo. La tecnica di analisi statistica prescelta è quella dell'analisi logistica. Tale tipo di analisi risulta essere particolarmente adeguata a chiarire in che misura il comportamento di una o più variabili indipendenti (qualitative e/o quantitative) riesce ad influenzare il comportamento di una variabile dipendente dicotomica (nel nostro caso essa rappresenta imprese che sono state classificate in base all'aver dichiarato di adottare scelte di responsabilità sociale oppure no), che viene trasformata in una distribuzione di probabilità (con valori compresi tra 0 e 1) e per la quale si considerano, dopo opportune elaborazioni, gli "odds ratio" ( $p/1+(1-p)$ )

associabili alla condizione di ciascuna impresa rispetto alla variabile dipendente stessa.

In questo caso l'obiettivo dell'analisi era quello di verificare se la probabilità di adottare almeno una scelta orientata alla responsabilità sociale era spiegata in misura statisticamente significativa dalle seguenti variabili strutturali d'impresa: settore di attività economica, localizzazione geografica, inclusione in un distretto industriale, forma giuridica, spese per ricerca e sviluppo, livello medio delle retribuzioni, classe di addetti e classe del valore della produzione.

Dall'analisi presentata nella tavola 5 si evince che influenzano positivamente la propensione "di base", cioè ad adottare almeno una scelta di responsabilità sociale da parte delle medie grandi imprese italiane: l'inclusione nel settore della chimica, l'aver una dimensione economica pari e/o superiore ai 80 milioni di euro in valore della produzione e la presenza di spese per ricerca e sviluppo. La generica collocazione territoriale influisce positivamente e in modo significativo sulla propensione in analisi, ma assumendo valori piuttosto modesti. Una più chiara influenza positiva si stima per le imprese che hanno adottato la forma giuridica di cooperativa.

**Tavola 5: Influenza di alcuni caratteri strutturali delle medie e grandi imprese italiane sulla probabilità (odds ratios) di adottare scelte di responsabilità sociale (analisi logistica)**

	Parametro	DF	Errore Stima	Wald Standard	Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercetta		1	0.2364	0.2102	1.2645	0.2608
Salario medio		1	-0.1315	0.0643	4.1824	0.0408
Spese studi-ricerche		1	0.7663	0.0826	86.0857	<.0001
Nord ovest		1	0.1226	0.0810	2.2889	0.1303
Nord est		2	0.3090	0.0893	11.9610	0.0005
Centro		3	0.0444	0.0904	0.2410	0.6235
S.p.a.	FG	1	0.00316	0.1397	0.0005	0.9819
S.r.l.	FG	2	-0.0762	0.1427	0.2853	0.5933
Cooperativa	FG	3	1.9705	0.1722	130.9525	<.0001
Tessile/alimentare		1	1.1430	0.2030	31.6882	<.0001
Altro tessile/alimentare		1	-0.1305	0.1908	0.4675	0.4941
Legno e carta		3	1.2796	0.2197	33.9202	<.0001
Prodotti chimici		4	1.5476	0.2062	56.3376	<.0001
Produzione metallo		5	1.2013	0.1979	36.8637	<.0001
Fabbricazione macchinari		1	0.0914	0.1570	0.3395	0.5601
Commercio/alberghi/cos		7	-0.6060	0.1534	15.6166	<.0001
Trasporto		8	-0.5261	0.1638	10.3118	0.0013
Attività professionali		9	-1.4741	0.1541	91.4805	<.0001
Sanità/servizi sociali		10	-0.0904	0.1752	0.2662	0.6059
>151.278(mila) euro		1	0.9905	0.1463	45.8451	<.0001
Da 80.509 a 151.277		2	0.9658	0.1458	43.8709	<.0001
Da 52.505 a 80.508		3	0.8720	0.1437	36.8170	<.0001
Da 37.603 a 52.504		4	0.8921	0.1434	38.6779	<.0001
Da 27.911 a 37.602		5	0.8015	0.1401	32.7376	<.0001
Da 21.053 a 27.910		6	0.9258	0.1409	43.1617	<.0001
Da 15.246 a 21.052		7	0.8352	0.1376	36.8678	<.0001
Da 10.122 a 15.245		8	0.6249	0.1290	23.4699	<.0001
Da 5.192 a 10.121		9	0.5582	0.1206	21.4076	<.0001

Questa analisi, dunque, ci chiarisce che, nel caso in cui consideriamo una adesione “di base”, cioè minima, da parte delle imprese ai modelli di *corporate social responsibility*, il *generico* territorio di appartenenza influisce solo in misura marginale<sup>43</sup>. L'appartenenza ad un contesto come quello del distretto industriale è addirittura escluso dall'analisi, poiché irrilevante. D'altra parte ciò potrebbe essere riconducibile al fatto che, in base alle dichiarazioni rilevate, la tipologia di scelta socialmente responsabile più comune tra le imprese medio-grandi italiane è quella dell'adozione di politiche positive per il trattamento selettivo dei rifiuti prodotti, probabilmente la materia più regolata tra quelle qui considerate.

---

<sup>43</sup> A parte il caso del nord-est.

**Tavola 6: Influenza di alcuni caratteri strutturali delle medie e grandi imprese italiane sulla probabilità (odds ratios) di adottare più di una sola tipologia di scelta di responsabilità sociale (analisi logistica)**

Parametro	DF	Errore		Wald		
		Stima	Standard	Chi-Square	Pr > ChiSq	
Intercetta	1	-2.2691	0.2277	99.3272	<.0001	
Distretto	1	0.1775	0.0691	6.6039	0.0102	
Spese studi-ricerche	1	0.5638	0.0588	91.9986	<.0001	
Nord ovest	1	0.1546	0.0787	3.8615	0.0494	
Nord est	2	0.2739	0.0844	10.5384	0.0012	
Centro	3	0.2561	0.0900	8.1000	0.0044	
S.p.a. FG	1	0.2422	0.1624	2.2246	0.1358	
S.r.l. FG	2	0.2931	0.1664	3.1017	0.0782	
Cooperativa FG	3	2.7533	0.1856	220.1344	<.0001	
Tessile/alimentare	1	0.9508	0.1547	37.7834	<.0001	
Altro tessile/alimentare	1	-0.5943	0.1832	10.5250	0.0012	
Legno e carta	3	1.0698	0.1595	44.9894	<.0001	
Prodotti chimici	4	1.6026	0.1546	107.4626	<.0001	
Produzione metallo	5	0.8871	0.1531	33.5536	<.0001	
Fabbricazione macchinari	1	-0.1167	0.1426	0.6704	0.4129	
Commercio/alberghi/cos	7	-0.9401	0.1464	41.2346	<.0001	
Trasporto	8	-0.6027	0.1562	14.8851	0.0001	
Attività professionali	9	-1.2194	0.1530	63.5106	<.0001	
Sanità/servizi sociali	10	0.0355	0.1614	0.0483	0.8261	
>151.278(mila) euro	1	1.8645	0.1589	137.7558	<.0001	
Da 80.509 a 151.277	2	1.6165	0.1501	115.9943	<.0001	
Da 52.505 a 80.508	3	1.2093	0.1464	68.2444	<.0001	
Da 37.603 a 52.504	4	1.1846	0.1424	69.2114	<.0001	
Da 27.911 a 37.602	5	1.2613	0.1410	79.9845	<.0001	
Da 21.053 a 27.910	6	1.0997	0.1404	61.3736	<.0001	
Da 15.246 a 21.052	7	0.8099	0.1398	33.5844	<.0001	
Da 10.122 a 15.245	8	0.8092	0.1371	34.8575	<.0001	
Da 5.192 a 10.121	9	0.5765	0.1262	20.8550	<.0001	
Oltre 381 addetti	1	0.2042	0.0736	7.6941	0.0055	

Nel caso in cui, invece, variamo l'analisi in modo da cogliere non la probabilità di un'adesione minima -- e in fondo condizionata dalle norme vigenti, ma un'adesione più forte, plurima alla *corporate social responsibility* (Tavola 6) si osserva che, accanto alle influenze sopra considerate (con variazioni positive più o meno accentuate) entra nell'analisi anche la variabile che misura l'appartenenza dell'impresa ad un distretto industriale e l'influenza è positiva e statisticamente significativa.

In base a questi risultati, dunque, si può arguire che

1. il generico orientamento dell'impresa all'innovazione (catturato dalla *proxy* "spende per ricerca e sviluppo o meno") influisce sempre positivamente e in misura statisticamente significativa sulla propensione delle imprese ad adottare scelte di *corporate social responsibility*;
2. che il contributo del fattore territorio, considerato genericamente, nel caso delle imprese medio grandi influisce positivamente, ma non in misura molto accentuata (ad esempio la sua influenza è inferiore a quella stimata nel caso della dimensione economica dell'impresa);
3. il fattore appartenenza ad un distretto non influisce in modo rilevante nel caso di una adesione bassa, nulla o "costretta" dalla legge e dai regolamenti vigenti, mentre esercita una influenza positiva, giocando un ruolo significativo, nei casi in cui le imprese adottino scelte plurime di responsabilità sociale.

## Allegati

Documentazione statistica relativa alle analisi logistiche

A- Analisi presentata nella tavola 5

		Odds Ratio Estimates				
		Effect		Point Estimate	95% Wald Confidence	Limits
Salario medio		1 vs 2		0.877	0.773	0.995
Spese studi-ricerche		1 vs 2		2.152	1.830	2.530
Nord ovest		1 vs 4		1.130	0.964	1.325
Nord est		2 vs 4		1.362	1.143	1.623
Centro		3 vs 4		1.045	0.876	1.248
S.p.a.	FG	1 vs 4		1.003	0.763	1.319
S.r.l.	FG	2 vs 4		0.927	0.700	1.226
Cooperativa	FG	3 vs 4		7.175	5.119	10.055
Tessile/alimentare		1 vs 11		3.136	2.106	4.669
Altro tessile/alimentare		2 vs 11		0.878	0.604	1.276
Legno e carta		3 vs 11		3.595	2.337	5.530
Prodotti chimici		4 vs 11		4.700	3.138	7.040
Produzione metallo		5 vs 11		3.324	2.256	4.899
Fabbricazione macchinari		6 vs 11		1.096	0.806	1.490
Commercio/alberghi/cos		7 vs 11		0.546	0.404	0.737
Trasporto		8 vs 11		0.591	0.429	0.815
Attività professionali		9 vs 11		0.229	0.169	0.310
Sanità/servizi sociali		10 vs 11		0.914	0.648	1.288
>151.278(mila) euro		1 vs 10		2.693	2.021	3.587
Da 80.509 a 151.277		2 vs 10		2.627	1.974	3.496
Da 52505 a 80508		3 vs 10		2.392	1.805	3.170
Da 37603 a 52504		4 vs 10		2.440	1.842	3.232
Da 27911 a 37602		5 vs 10		2.229	1.694	2.933
Da 21053 a 27910		6 vs 10		2.524	1.915	3.327
Da 15246 a 21052		7 vs 10		2.305	1.761	3.019
Da 10122 a 15245		8 vs 10		1.868	1.451	2.405
Da 5192 a 10121		9 vs 10		1.747	1.379	2.214

IMPRESE SOCIALMENTE RESPONSABILI E STRUTTURE DI INCLUSIONE:  
LOCALI O GENERALIZZATE?

Prob Level	Classification Table								
	Correct		Incorrect		Correct	Percentages			
	Event	Non- Event	Event	Non- Event		Sensi- tivity	Speci- ficity	False POS	False NEG
0.000	7465	0	2322	0	76.3	100.0	0.0	23.7	.
0.050	7465	0	2322	0	76.3	100.0	0.0	23.7	.
0.100	7465	0	2322	0	76.3	100.0	0.0	23.7	.
0.150	7465	0	2322	0	76.3	100.0	0.0	23.7	.
0.200	7464	0	2322	1	76.3	100.0	0.0	23.7	100.0
0.250	7424	134	2188	41	77.2	99.5	5.8	22.8	23.4
0.300	7412	159	2163	53	77.4	99.3	6.8	22.6	25.0
0.350	7344	314	2008	121	78.2	98.4	13.5	21.5	27.8
0.400	7266	470	1852	199	79.0	97.3	20.2	20.3	29.7
0.450	7121	653	1669	344	79.4	95.4	28.1	19.0	34.5
0.500	7099	686	1636	366	79.5	95.1	29.5	18.7	34.8
0.550	7002	747	1575	463	79.2	93.8	32.2	18.4	38.3
0.600	6803	873	1449	662	78.4	91.1	37.6	17.6	43.1
0.650	6248	1156	1166	1217	75.7	83.7	49.8	15.7	51.3
0.700	5738	1451	871	1727	73.5	76.9	62.5	13.2	54.3
0.750	5196	1639	683	2269	69.8	69.6	70.6	11.6	58.1
0.800	4391	1891	431	3074	64.2	58.8	81.4	8.9	61.9
0.850	3993	1989	333	3472	61.1	53.5	85.7	7.7	63.6
0.900	3090	2098	224	4375	53.0	41.4	90.4	6.8	67.6
0.950	1028	2289	33	6437	33.9	13.8	98.6	3.1	73.8
1.000	0	2322	0	7465	23.7	0.0	100.0	.	76.3

B- Analisi presentata nella tavola 6

	Odds Ratio Estimates			Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
	Effect					
Distretto	1	vs	2	1.194	1.043	1.367
studi	1	vs	2	1.757	1.566	1.972
RIPARTIZ	1	vs	4	1.167	1.000	1.362
RIPARTIZ	2	vs	4	1.315	1.115	1.552
RIPARTIZ	3	vs	4	1.292	1.083	1.541
FG	1	vs	4	1.274	0.927	1.751
FG	2	vs	4	1.341	0.967	1.857
FG	3	vs	4	15.694	10.909	22.579
atecobis	1	vs	11	2.588	1.911	3.504
atecobis	2	vs	11	0.552	0.385	0.790
atecobis	3	vs	11	2.915	2.132	3.985
atecobis	4	vs	11	4.966	3.668	6.724
atecobis	5	vs	11	2.428	1.798	3.278
atecobis	6	vs	11	0.890	0.673	1.177
atecobis	7	vs	11	0.391	0.293	0.520
atecobis	8	vs	11	0.547	0.403	0.743
atecobis	9	vs	11	0.295	0.219	0.399
atecobis	10	vs	11	1.036	0.755	1.422
cla_prod	1	vs	10	6.453	4.726	8.809
cla_prod	2	vs	10	5.035	3.752	6.758
cla_prod	3	vs	10	3.351	2.515	4.465
cla_prod	4	vs	10	3.269	2.473	4.322
cla_prod	5	vs	10	3.530	2.678	4.654
cla_prod	6	vs	10	3.003	2.281	3.954
cla_prod	7	vs	10	2.248	1.709	2.956
cla_prod	8	vs	10	2.246	1.717	2.938
cla_prod	9	vs	10	1.780	1.390	2.280
CLA_ADDE2	1	vs	2	1.227	1.062	1.417

IMPRESE SOCIALMENTE RESPONSABILI E STRUTTURE DI INCLUSIONE:  
LOCALI O GENERALIZZATE?

Prob Level	Classification Table								
	Correct		Incorrect		Percentages				
	Event	Non- Event	Event	Non- Event	Correct	Sensi- tivity	Speci- ficity	False POS	False NEG
0.000	4178	0	5609	0	42.7	100.0	0.0	57.3	.
0.050	4168	129	5480	10	43.9	99.8	2.3	56.8	7.2
0.100	4113	568	5041	65	47.8	98.4	10.1	55.1	10.3
0.150	3995	1189	4420	183	53.0	95.6	21.2	52.5	13.3
0.200	3843	1874	3735	335	58.4	92.0	33.4	49.3	15.2
0.250	3676	2431	3178	502	62.4	88.0	43.3	46.4	17.1
0.300	3479	2939	2670	699	65.6	83.3	52.4	43.4	19.2
0.350	3249	3458	2151	929	68.5	77.8	61.7	39.8	21.2
0.400	3044	3863	1746	1134	70.6	72.9	68.9	36.5	22.7
0.450	2922	4175	1434	1256	72.5	69.9	74.4	32.9	23.1
0.500	2696	4469	1140	1482	73.2	64.5	79.7	29.7	24.9
0.550	2409	4776	833	1769	73.4	57.7	85.1	25.7	27.0
0.600	2133	5006	603	2045	72.9	51.1	89.2	22.0	29.0
0.650	1840	5170	439	2338	71.6	44.0	92.2	19.3	31.1
0.700	1410	5306	303	2768	68.6	33.7	94.6	17.7	34.3
0.750	954	5430	179	3224	65.2	22.8	96.8	15.8	37.3
0.800	654	5479	130	3524	62.7	15.7	97.7	16.6	39.1
0.850	317	5547	62	3861	59.9	7.6	98.9	16.4	41.0
0.900	146	5583	26	4032	58.5	3.5	99.5	15.1	41.9
0.950	46	5600	9	4132	57.7	1.1	99.8	16.4	42.5
1.000	0	5609	0	4178	57.3	0.0	100.0	.	42.7

# Commento alla ricerca

**di Mauro Magatti**

*Università Cattolica Milano*

Farò alcune considerazioni di ordine metodologico e alcune relative ai risultati che l'analisi proposta ci suggerisce.

Innanzitutto è opportuno sottolineare che siamo in una fase in cui il tema della Responsabilità Sociale d'Impresa ha acquisito una certa diffusione e c'è un'attenzione da parte delle istituzioni nel cercare di capire tale fenomeno, soprattutto creando una serie di indicatori statistici ed economici, che consentano di osservarlo anche da un punto di vista quantitativo.

Naturalmente si tratta di uno sforzo necessario e molto significativo, ma anche estremamente delicato. Si tratta di operazioni che non sono irrilevanti: è necessario che chi lavora sul campo stia bene attento agli indicatori che vengono utilizzati per riassumere, dal punto di vista quantitativo, la responsabilità sociale d'impresa perché, una volta che si consolidano, il concetto vi rimane vincolato.

Zamaro ha il merito di essere consapevole del fatto che la questione definitoria è cruciale. Le categorie nella sua definizione sono: presenza tra i costi di produzione della spesa per lo smaltimento dei rifiuti; risparmio energetico; compartecipazione dei dipendenti alle decisioni d'impresa; acquisto da produttori socialmente responsabili; vendita di beni che comprende una quota da destinarsi a fini sociali; redazione di un bilancio sociale.

È necessario domandarsi se questi sei argomenti siano in grado di descrivere la Responsabilità Sociale d'Impresa e quali siano i tranelli di ogni singolo item. Per esempio quello relativo alla redazione del bilancio sociale: fino a quando non ci intendiamo su cosa esso sia, rischia di essere una categoria abbastanza vaga.

Questi sono solo esempi banali per dire che bisogna stare attenti quando gli statistici cominciano a "mettere le mani" sulla realtà, perché questo è un processo dal quale dopo non è più tanto semplice prendere le distanze. Quindi, visto che il mio contributo è rivolto ad un pubblico non di statistici né di sociologi, vi invito, in quanto soggetti protagonisti di questa fase storica, a stare attenti a cosa succede su questo piano della questione.

Naturalmente l'altro elemento metodologico a cui voglio fare riferimento riguarda il territorio: chi lo definisce? Alquanto difficile è capire che cos'è un territorio come spazio sociale a cui le imprese fanno riferimento. Certamente il territorio fisico, la comunità locale, il distretto, è una dimensione a cui le imprese che pensano alla RSI si riferiscono. Tuttavia dobbiamo stare attenti in quanto tali spazi sociali possono essere non così chiaramente territoriali.

Infatti a me sembra che i risultati della ricerca ci dicano una cosa molto precisa: l'impresa è in generale in ascolto di quanto accade intorno a sé. Questo tema della RSI è un prodotto del mutamento sociale e culturale in cui le imprese si trovano a vivere. Quelle che riescono stare in ascolto, capiscono che il tema della RSI in questo momento pone loro delle questioni poiché sono cambiati gli interessi dei consumatori e dei lavoratori, che sempre più pongono domande.

Tutti quegli elementi sociali e culturali che spingono in tale dimensione hanno un valore positivo: dobbiamo uscire dall'idea di questa contrapposizione tra l'interesse economico e gli altri interessi.

Tale affermazione può essere sostenuta dall'altra osservazione che mi sembra emerga dall'analisi: le imprese che fanno "più" responsabilità sociale sono anche quelle che puntano ad un livello qualitativo elevato. Questo è un dato sicuramente interessante, sebbene sia da approfondire. In effetti il vincolo sociale può essere visto come un vincolo di costo aggiuntivo, di cui parlare il meno possibile, oppure possiamo vederlo come un vincolo benefico che insegna a puntare verso un segmento alto piuttosto che un segmento basso del mercato.

Chiudo ritornando alle considerazioni iniziali: siamo in una fase che definirei "istituente". Siamo cioè in una fase in cui si sta cercando di "tirar dentro" nella logica dell'agire economico temi, questioni e attenzioni che hanno una natura extra economica. È quindi importante che ci sia la consapevolezza e l'attenzione, da parte di chi opera, che il passo successivo sta nel capire come si istituisce questa trasformazione dal punto di vista delle regole, delle norme, dei sistemi di governo dell'impresa. Se non ci accontentiamo, quindi, che la questione della RSI sia un atto ideale, dobbiamo pensare a come realizzare un processo di istituzionalizzazione di questa spinta, sia sul sistema delle regole e delle norme collettive sia sui sistemi di governo delle imprese. È necessario quindi concentrarsi su quei fattori interni all'impresa e di rapporto tra questa e il suo ambiente che possono, in una maniera sufficientemente universale, neutrale e riproducibile, far si

che alcuni comportamenti siano assorbiti dentro l'impresa stessa. Oggi il tema si è allargato e la RSI è il motore che deve generare un sistema di mercato che intrometta una dose maggiore di attenzione sociale. Da questo punto di vista la ricerca mi sembra indichi risultati interessanti.



# APPENDICE



## Programma delle Giornate di Bertinoro 2004

### “Impresa Sociale, Diritti di Cittadinanza e Governance del Territorio”

15 Ottobre 2004

Sessione di Apertura:

#### “**Amministrazione Condivisa: verso una nuova Governance del Territorio**”

(Venerdì 15 ottobre 9,30 - 12,30)

**Coordina:** Prof. Giulio Ecchia, Università di Bologna, sede di Forlì

**Relazione introduttiva:**

- Prof. Stefano Zamagni, Presidente Commissione Scientifica AICCON, Università di Bologna
- Prof. Luca Antonini, Università di Padova
- Prof. Ugo Ascoli, Università Politecnica delle Marche

Anteprima.

#### **Presentazione dati ISTAT sulla Responsabilità Sociale dell'Impresa.**

(venerdì 15 ottobre dalle ore 12.30 - 13.30)

Dott. N. Zamaro, Dirigente Istituzioni Pubbliche e Private ISTAT.

**Discussant:**

Prof. Mauro Magatti, Università Cattolica Milano

I Laboratorio:

#### “**Il ruolo dell'Impresa Sociale nella Governance del Territorio**”

(venerdì 15 ottobre dalle ore 15.30 - 18.30)

**Coordina:** Prof. Antonio Matacena, Università di Bologna

**Intervengono:**

- Prof. C. Borzaga, Università di Trento,
- Prof. G. Vittadini, Università Bicocca- Milano
- Prof. L. Bruni, Università Bicocca Milano
- Vilma Mazzocco, Presidente Federsolidarietà - Confcooperative
- Costanza Fanelli - ANCST - Legacoop

16 Ottobre 2004

Il Laboratorio:

**“Diritto di cittadinanza e ruolo dei corpi intermedi  
nella costruzione del Mercato di Qualità Sociale”**

*(Sabato 16 ottobre dalle ore 9,30 - 12.30)*

**Intervengono:**

**Coordina:** *Prof. Pier Luigi Sacco, IUAV Università di Venezia*

- *Prof. Ivo Colozzi, Università di Bologna*
- *Prof. Giuseppe Cotturri, Università di Bari*
- *Luigi Bobba, Presidente Nazionale ACLI*
- *Maria Guidotti, Presidente Nazionale AUSER*

Sessione di Chiusura:

**“Culture e pratiche di Amministrazione Condivisa”**

In collaborazione con il Forum Permanente del Terzo Settore.

*(Sabato 16 ottobre 14.00 - 17,00)*

**Introduce e coordina:** *Edoardo Patriarca, Portavocedel Forum Permanente del Terzo Settore*

**Sono stati invitati:**

- *Prof. Gregorio Arena, Università di Trento*
- *Paolo Landi, Presidente Nazionale ADICONSUM*
- *Francesco Ferrante, Direttore Generale Legambiente*
- *Giuseppe Mussari, Presidente Fondazione MPS - Vice Presidente ACRI*

Presidente: Franco Marzocchi

Direttore: Paolo Venturi

---

## **I soci di A.I.C.CO.N.**

Università di Bologna  
Associazione Generale Cooperative Italiane  
Banca di Forlì  
Banca Etica  
BCC - Romagna Est  
Comune di Forlì  
Confederazione Cooperative Italiane  
Fondazione Cassa Dei Risparmi di Forlì  
Goodwill  
Impronta Etica  
Istituto Nazionale di Studi Cooperativi L. Luzzatti  
Lega Nazionale Cooperative e mutue  
SERINAR Forlì-Cesena s.c.p.a  
Unione Italiana Camere di Commercio  
Vita Comunicazione s.p.a.

## **La Commissione Scientifica di A.I.C.CO.N.**

<i>PRESIDENTE:</i> Prof. Stefano Zamagni	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Carlo Bottari	<i>Spisa-Università di Bologna</i>
Dott.ssa Francesca Buscaroli	<i>Studio Legale –Tributario Buscaroli Ungania Zambelli</i>
Prof. Ivo Colozzi	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Giulio Ecchia	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Benedetto Gui	<i>Università di Padova</i>
Prof. Antonio Matacena	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Valerio Melandri	<i>Università di Bologna, sede di Forlì</i>
Avv. Salvatore Pettinato	<i>Studio Legale e Tributario Camozzi e Bonissoni</i>
Prof. Pier Luigi Sacco	<i>IJAV - Università di Venezia</i>
Prof. Mario Salani	<i>Università "La Sapienza"- Roma</i>
Prof. Alceste Santuari	<i>Università di Bolzano</i>
Prof. Alberto Valentini	<i>AsseforCamere</i>
Dott. Nereo Zamaro	<i>ISTAT</i>

---

*Finito di stampare  
nel mese di giugno 2005  
da Tipolitografia Valbonesi  
Forlì*