

Impresa Sociale

3

2020

Otto proposte per una strategia di rilancio del Paese che faccia leva sul Terzo settore e le imprese sociali: bastano poche risorse per un vero cambiamento. La rivoluzione della Sentenza 131 della Corte Costituzionale: come ci si è arrivati e quali saranno le conseguenze a medio termine. La voracità dell'ideologia della competizione di mercato trova ora un contrappeso nel riconoscimento del valore della collaborazione e della sussidiarietà.



Colophon

DIRETTORE RESPONSABILE

Felice Scalvini, *presidente di Assifero*

DIREZIONE SCIENTIFICA

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

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

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

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

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

Antonio Fici, *professore ordinario di Diritto privato, Università degli Studi del Molise*

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

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

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

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

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

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

DIRETTORE

Gianfranco Marocchi, *Impresa Sociale - Welforum*

REDAZIONE

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

Andrea Bernardoni, *Legacoopsociali*

Carola Carazzone, *Assifero*

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

Sara Depedri, *Euricse*

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

Elisabetta Donati, *Fondazione Casa Industria*

Alessandro Fabbri, *Università di Bologna*

Giulia Galera, *Euricse*

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

Alberto Ianes, *Fondazione Museo Storico del Trentino*

Luigi Martignetti, *Reves Network*

Massimo Novarino, *Forum Nazionale del Terzo Settore*

Francesca Paini, *Consorzio Eureka*

Silvia Pellizzari, *Università degli Studi di Trento*

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

Simone Poledrini, *Università degli Studi di Perugia*

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

Maura Viezzoli, *CISP*

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Silvia Rensi, *Impresa Sociale - Iris Network*

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

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

Impresa Sociale è un marchio di proprietà del Gruppo Cooperativo CGM

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

EDITORIALE	3	Come investire per costruire un Paese diverso. Otto proposte Carlo Borzaga, Felice Scalvini
<hr/>		
SAGGI	10	Innovazione, sfide sociali e protagonismo dell'imprenditoria ad impatto Mario Calderini, Francesco Gerli
	20	La previsione delle crisi aziendali nelle cooperative sociali italiane Alessandro Montrone, Simone Poledrini, Elizabeth Searing
	37	Tra governance partecipata ed inclusività Gerardina Erika Forino
<hr/>		
SAGGI BREVI	51	Nuovi strumenti finanziari per l'impresa sociale Klaudijo Klaser, Marco Faillo, Virginia Cecchini Manara, Lorenzo Sacconi
<hr/>		
CASI STUDIO	62	Impresa sociale e rilancio delle edicole. Il caso di Edicola 518, un presidio culturale e sociale a Perugia Cristina Burini, Jacopo Sforzi
	71	Il network etico come risposta alle sfide gestionali del Terzo settore: il caso di ADOA Verona Giorgio Mion, Riccardo Tessari, Tomas Chiamonte
<hr/>		
FOCUS Sussidiarietà e collaborazione: la svolta della Sentenza 131 della Corte costituzionale	82	——— La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione Gianfranco Marocchi
	89	——— Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale Luca Gori
	96	——— Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore Gregorio Arena
<hr/>		
RECENSIONI	101	Enzo Pezzini, "Bene comune, partecipazione e democrazia" Recensione a cura di Felice Scalvini
	102	Andrea Bassi, Paola Miolano, "Leadership al femminile e cooperazione. Un binomio virtuoso" Recensione a cura di Arianna Radin

Come investire per costruire un Paese diverso. Otto proposte

Carlo Borzaga, *Euricse – Università degli Studi di Trento*
Felice Scalvini, *Assifero*



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

Professore senior presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento. Dal 2008 è presidente di *Euricse*. È stato tra i fondatori di *EMES* e di *Iris Network*, che ha presieduto per dieci anni. I suoi interessi di ricerca spaziano dal mercato del lavoro all'analisi economica delle cooperative, delle organizzazioni nonprofit e delle imprese sociali, dai sistemi di welfare all'organizzazione dell'offerta di servizi sociali e sanitari.



Felice Scalvini è Direttore responsabile della rivista *Impresa Sociale*, presidente di *Assifero* e consigliere di *Iris Network*.

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

Investimento e strategia per il cambiamento

Nei primi tre provvedimenti di emergenza emanati dal Governo – il *Cura Italia*, il *Decreto liquidità* e il *Decreto rilancio*, incentrati più sul sostegno dei redditi che non su interventi mirati a rilanciare l'economia e, soprattutto, a riformare un sistema economico che appare sempre più senza futuro – delle necessità delle organizzazioni del Terzo settore e delle imprese sociali si è tenuto conto assai marginalmente, in ritardo e senza una visione d'insieme dei loro reali bisogni. Qualche misura di sostegno è stata garantita o è in corso da parte di alcune amministrazioni locali, ma sempre seguendo una logica emergenziale.

Chiusa questa prima fase, è dunque arrivato il momento di disegnare una strategia di lungo periodo, anche per assicurare il mantenimento e lo sviluppo del sistema dei servizi offerti dal Terzo settore e, più nello specifico, dalle imprese sociali. Una strategia che possa altresì contribuire a utilizzare bene le risorse in arrivo dall'Unione Europea.

Di questa necessità, al momento, non pare vi sia sufficiente consapevolezza. Infatti, nonostante il lavoro delle varie task force e commissioni – ultima in ordine di tempo quella istituita dal Ministero del Lavoro (DM 89, con il compito di "individuare possibili interventi volti alla valorizzazione e allo sviluppo del sistema dell'economia sociale e solidale"), della quale non appaiono chiari gli obiettivi – di visioni e strategie al momento non c'è neppure l'ombra. Infatti, se i riferimenti al Terzo settore e all'impresa sociale nelle proposte della task force presieduta da Colao erano confusi e del tutto insoddisfacenti, quando non in contraddizione con la recente riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale (ma comunque c'erano)¹, ora nelle proposte del Governo sono del tutto assenti, stando almeno a quanto si legge sui media e sui documenti disponibili.

Da quello che si riesce a capire, pare che il Governo, in generale, si stia orientando su interventi molto tradizionali e forse non esattamente prioritari (siamo sicuri che il desiderio principale delle famiglie italiane sia di raggiungere Roma in 4 ore?), oltretutto con un indotto economico sul quale è legittimo avanzare non pochi dubbi. Sembra invece che non si stia neppure prendendo in considerazione la necessità di potenziare, al di là della sanità, il sistema dei servizi alla persona e in particolare i servizi sociali. Un settore nel complesso molto colpito dalla crisi e da cui dipende una parte rilevante – e sicuramente crescente, basti pensare all'invecchiamento della popolazione – del benessere delle famiglie italiane e più in generale il progresso del sistema Paese. Ad esempio, una politica di sviluppo dei servizi di sostegno alle famiglie, nella gestione sia dei figli che dei congiunti anziani, potrebbe favorire l'allineamento dei tassi di attività femminile a quelli degli altri Paesi europei; si produrrebbe infatti un alleggerimento delle attività di cura in capo alle donne, con una conseguente possibilità di impiego e in parallelo una rilevante espansione della domanda di forza lavoro principalmente femminile.

Manca poi – e di conseguenza – ogni riferimento a come garantire un sostegno a quella parte di sistema produttivo da cui dipende principalmente l'offerta di questi servizi: le imprese sociali, incluse quindi le migliaia di organizzazioni di Terzo settore che pur operando di fatto come imprese sociali non hanno ancora deciso,

1 Carlo Borzaga, *Piano Colao: il Terzo settore per finta*, Forum di Impresa Sociale, 15 aprile 2020.

2 Ugo De Ambrogio, *Diritti essenziali e coprogrammazione. Segnali importanti per lo sviluppo del welfare*, Welforum.it, 7 luglio 2020.

in assenza di un appropriato regime fiscale, di assumerne la qualifica. Manca, insomma, la consapevolezza, ben argomentata da Ugo De Ambrogio su Welforum², dell'interconnessione profonda tra la necessità di pensare allo sviluppo del Paese in termini di affermazione dei diritti essenziali e il riconoscimento del ruolo del Terzo settore e dell'impresa sociale e le dinamiche di sviluppo che in questo modo si possono innescare.

A fronte di questa situazione, l'unico modo per superare questi limiti delle politiche ufficiali è avviare un dibattito dal basso, coinvolgendo direttamente i soggetti interessati che – più della classe politica e delle varie task force – sono consapevoli del valore sociale delle loro attività, conoscono i bisogni propri, dei propri utenti e delle comunità alle quali appartengono e sono in grado di valutare ex ante l'efficacia di possibili misure di sostegno. Creare questo luogo di riflessione, di confronto e di elaborazione di proposte è ciò che la rivista Impresa Sociale si propone di fare nei prossimi mesi a partire da questo editoriale dove, per dare il via al dibattito, vengono avanzate alcune prime ipotesi, ma dove soprattutto si vogliono indicare le ragioni a sostegno della necessità di predisporre una strategia di medio termine per lo sviluppo delle imprese sociali italiane.

Con questa proposta desideriamo inoltre fare la nostra parte per operare coerentemente nella linea indicata dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, riconosciuto e rafforzato dalla recente sentenza 131 della Corte costituzionale. Coprogrammare significa per noi non avanzare semplicemente alcune richieste di sostegno, ma porsi nel cuore delle trasformazioni e delle criticità sociali ed economiche del Paese ed elaborare visioni, strategie e proposte circa l'apporto che il mondo dell'imprenditoria sociale, e più complessivamente del Terzo settore e dell'economia sociale, possono offrire per un reale progresso civile, sociale ed economico.

Per avviare un simile processo è necessario, come primo punto, inquadrare, collegare e decifrare una serie di evidenze e di riflessioni maturate negli ultimi mesi e che la pandemia ha fatto scoprire o quanto meno aiutato a mettere a fuoco. Queste considerazioni non si riferiscono solo alle imprese sociali e al Terzo settore, ma riguardano più generale un modello economico e di sviluppo. Le proponiamo qui in forma sintetica, con l'intenzione di approfondirle nei prossimi mesi.

—— Evidenze e riflessioni preliminari

La pandemia ha fatto riscoprire agli italiani la solidarietà e la sua importanza, sottolineata anche da commentatori tradizionalmente non interessati al tema. Da diverse angolazioni: la generosità nel sostenere con donazioni la sanità pubblica (nonostante la sua impreparazione fosse dovuta ad evidenti errori di programmazione e all'insufficienza di risorse pubbliche ad essa dedicate); la capacità delle iniziative solidaristiche di reagire immediatamente, e assai prima di Protezione Civile e istituzioni pubbliche, al presentarsi di bisogni inediti, come quello di rifornire di beni alimentari anziani o mamme sole in casa con bambini; la sua diffusione capillare con la partecipazione di migliaia di persone – giovani soprattutto – mai coinvolte precedentemente in attività di volontariato. Più in generale, l'esperienza della pandemia ha mostrato ancora una volta come sistemi economici fondati solo sui principi dell'autorità o dell'auto-interesse – in altri termini, Stato e mercato – finiscano per sprecare molte risorse che invece entrano in gioco se si riconoscono e si lasciano operare i principi della solidarietà e della cooperazione.

Riteniamo quindi che ci siano tutte le condizioni per riflettere su come consolidare questa disponibilità alla solidarietà, andando oltre l'emergenza e le donazioni di tempo e denaro. Ad esempio, orientando verso investimenti in imprese ed attività a esplicita vocazione sociale una parte, anche modesta, dei quasi 800 miliardi di euro oggi depositati sui conti correnti, per il 68% senza alcuna remunerazione, cresciuti del 37,5% dal 2015 con una perdita complessiva dovuta alla riduzione del potere di acquisto di 4 miliardi circa all'anno. E facendo questo in modo diretto, cioè offrendo ai risparmiatori la possibilità di investire in imprese sociali conosciute, senza passare per forme di "finanza di impatto" che, anche quando non

“ L'unico modo per superare i limiti delle politiche ufficiali è avviare un dibattito dal basso, coinvolgendo direttamente i soggetti interessati che, più della classe politica e delle varie task force, sono consapevoli del valore sociale delle loro attività, conoscono i bisogni propri, dei propri utenti e delle comunità alle quali appartengono e sono in grado di valutare ex ante l'efficacia di possibili misure di sostegno.

Creare questo luogo di riflessione, di confronto e di elaborazione di proposte è ciò che la rivista *Impresa Sociale* si propone di fare nei prossimi mesi a partire da questo editoriale dove, per dare il via al dibattito, vengono avanzate alcune prime ipotesi. ”

hanno scopi speculativi – e non sono molte quelle che non li perseguono – hanno comunque dei costi proibitivi.

La pandemia ha contribuito inoltre a rendere più evidente la rilevanza di quell'insieme di organizzazioni che compongono il Terzo settore e l'Economia sociale, dalle organizzazioni di volontariato, agli enti filantropici, alle cooperative sociali, ma anche alle cooperative di consumo. Una rilevanza in positivo, per l'impegno profuso nel corso dell'emergenza, a partire dalla gestione di strutture sanitarie e strutture residenziali per persone fragili (anziani, minori, persone con disagio psichico e persone con bisogni di accoglienza in genere). Ma una rilevanza anche in negativo, perché in molti si sono dovuti rendere conto di quanto impattassero sulla qualità della loro vita i servizi offerti da queste organizzazioni.

Di una sorprendente attitudine a trasformarsi, per affrontare una situazione del tutto nuovo, ha dato prova il settore della filantropia, che non solo ha dimostrato la sua capacità di sostenere generosamente e con grande tempestività il sistema sanitario, ma ha anche modificato in tempi brevi logiche e modalità di intervento passando dal finanziamento di progetti al sostegno diretto delle organizzazioni di offerta.

Una forte capacità di resilienza hanno poi mostrato le centinaia di esperienze che hanno saputo in pochi giorni reinventare i servizi, passando non solo da modalità in presenza a modalità online, ma anche creando nuovi prodotti didattico-formativi e assistenziali.

Tutte iniziative che hanno confermato la presenza all'interno del settore di un segmento imprenditoriale – quello delle imprese sociali di diritto o di fatto – ormai decisamente importante non solo per i servizi erogati, ma anche per il contributo che continua a dare, anche in fasi critiche, alla crescita degli investimenti e dell'occupazione (anche giovanile e di persone con capitale umano elevato). Un contributo che è destinato a crescere nei prossimi anni che saranno caratterizzati da un aumento di bisogni che per loro natura potranno essere soddisfatti solo mediante l'erogazione di servizi, dalla necessità di riorganizzare su base territoriale i servizi sanitari (operazione assai difficile senza il coinvolgimento di queste organizzazioni, come dimostra l'esperienza dei servizi sociali), dalla necessità di creare posti di lavoro sia per giovani con elevati livelli di istruzione che per lavoratori a rischio di espulsione dai processi produttivi a seguito della probabile accelerazione di alcuni progetti innovativi e, infine, dalla progressiva presa d'atto della sostanziale inefficacia dei soli sussidi sia nella lotta alla povertà che nel rafforzamento della coesione sociale.

È utile, in proposito, ricordare che le sole cooperative di inserimento lavorativo stanno garantendo un lavoro dignitoso e remunerato a circa 30.000 lavoratori con gravi difficoltà di accesso al lavoro e che il settore non solo ha in forza una elevata percentuale di laureati, ma è stato anche un luogo di formazione per migliaia di giovani in tirocinio o in servizio civile. Il contributo al sistema dei servizi e all'occupazione sarà tuttavia tanto maggiore quanto più l'intero Terzo settore – e in particolare le imprese sociali – riuscirà non solo a mantenere, ma anche a rafforzare la propria autonomia sia rispetto agli enti pubblici che ne acquistano i servizi, sia rispetto al sistema bancario che fin ad oggi ne ha sostenuto la crescita.

Il Terzo settore in generale – e in particolare alcune sue componenti, a differenza di quanto è successo nella precedente crisi – è stato però anche particolarmente colpito dalla pandemia (con il lockdown prima, e le misure di distanziamento poi). Colpite sono state in special modo le organizzazioni impegnate nei servizi alla persona – quelli educativi (dai nidi alle scuole per l'infanzia o di grado superiore) e i centri diurni per minori e disabili – ma anche (e forse soprattutto) le organizzazioni culturali e sportive che si sono trovate con entrate ridotte o annullate, ma con costi costanti e prive di aiuti. Nonostante molte abbiano cercato di adattare l'attività alle nuove condizioni, le conseguenze nell'immediato si sono scaricate innanzitutto sui lavoratori che, a differenza di quelli pubblici impiegati in attività simili, sono stati messi in cassa integrazione o, se con rapporto di lavoro a tempo determinato, hanno perso il lavoro; e, in secondo luogo, sulle organizzazioni stesse, per molte delle quali risulteranno tra pochi mesi evidenti le perdite (anche importanti) di bilancio.

3 Andrea Bernardoni, *Ricostruiamo il Paese! Proposte a costo zero per rafforzare le infrastrutture sociali*, Forum di Impresa Sociale, 19 aprile 2020.

4 Ibid.

Le proposte già avanzate da questa rivista³ per attenuare l'impatto della crisi sulle organizzazioni del settore – in particolare il sostegno pubblico alla copertura dei costi fissi anche dei servizi sospesi – non hanno avuto successo (se non in pochi casi) e sono state addirittura contestate, non si capisce bene perché, in quanto ritenute poco innovative da alcuni sedicenti esperti. Nonostante una parte delle organizzazioni di Terzo settore – in particolare molte fondazioni e le cooperative sociali con una lunga storia alle spalle – siano ben patrimonializzate, soprattutto grazie al vincolo di non appropriabilità del patrimonio tanto criticata dai sostenitori della finanza di impatto, il settore nel suo complesso né uscirà indebolito sia per la perdita delle unità più fragili, sia nelle singole organizzazioni che dovranno assorbire le perdite di bilancio con riduzioni di patrimonio. Con conseguenze negative sulla capacità di investire soprattutto nell'innovazione delle modalità di offerta dei servizi, proprio in un momento in cui investimenti di questo tipo sarebbero indispensabili.

Infine, come ultima considerazione di scenario utile per definire una strategia, vi sono le novità arrivate o in arrivo dalla Commissione europea. La prima ha natura regolamentare ed è costituita dalla sospensione delle regole sugli aiuti di Stato, che in questi ultimi anni hanno creato non poche difficoltà all'individuazione di interventi di sostegno alle organizzazioni di Terzo settore in generale e in particolare alle imprese sociali, a partire dalle incertezze sulla detassazione degli utili non distribuiti – qualcuno ricorda il lungo contenzioso tra Governo e Commissione europea sulla detassazione degli utili delle cooperative portati a riserva, che è stato prima affrontato venendo incontro alla Commissione con una parziale tassazione degli stessi e poi definitivamente chiuso con una sentenza della Corte di Giustizia che dava ragione all'Italia, ma di cui non se ne è fatto più nulla – e sull'inclusione tra gli aiuti di Stato degli sconti Irap “regalata” alle imprese e cooperative sociali da un passaggio del decreto di Riforma del Terzo settore. Questa temporanea sospensione apre la strada a ipotesi di interventi, anche importanti ma impossibili fino a ieri, a sostegno sia degli investimenti in innovazione e potenziamento dei servizi che dell'assunzione di lavoratori svantaggiati e di giovani.

La seconda novità riguarda le risorse in arrivo dall'Unione Europea, sia quelle del cosiddetto Recovery Fund, sia, soprattutto, quelle dei fondi strutturali che, stando alle indicazioni disponibili, saranno almeno in parte destinate al sostegno delle iniziative di economia sociale secondo le indicazioni del Action Plan per la Social Economy che la Commissione sta elaborando. E che si spera sia sufficientemente stringente da impedire agli Stati membri – e all'Italia in particolare – di usare queste risorse, come nel recente passato, per il finanziamento di politiche sociali esistenti.

Tenendo conto di queste evidenze è possibile sostenere che Terzo settore e imprese sociali sono una risorsa fondamentale non solo per superare la crisi, ma anche – e forse soprattutto – per modificare alla radice e senza strappi un sistema economico e sociale che per diverse ragioni risulta sempre meno sostenibile. Impresa Sociale, nei mesi scorsi, ha già formulato alcune idee che fanno leva su aspetti regolativi e in specifico sulla diffusione di strumenti collaborativi nei rapporti con la pubblica amministrazione⁴; ora si intende ampliare questo discorso con alcune proposte che si inseriscono nelle riflessioni su come utilizzare le risorse aggiuntive provenienti dall'Europa, integrandole con altre già a disposizione.

È così possibile individuare alcune strategie che con costi contenuti – una qualità su cui oggi si riflette poco perché le risorse in arrivo sono davvero imponenti, ma che diventerà cruciale nei prossimi anni quando esse finiranno – potrebbero contribuire a dare un nuovo slancio a tutto il Terzo settore e in particolare alle imprese sociali. Nella speranza che la politica se ne faccia finalmente carico.

— Prime proposte per una strategia di rilancio e sviluppo

La strategia di intervento che proponiamo è pensata soprattutto per le imprese sociali, ma alcune misure possono essere estese anche a tutto il Terzo settore: essa si articola – per ora e in attesa delle integrazioni che verranno dal dibattito – in otto proposte di interventi concreti, da subito attuabili e finanziabili su fondi europei.

5 Gianfranco Marocchi, *Art. 55: la Corte costituzionale dissolve ogni dubbio sulla sua legittimità*, Forum di Impresa Sociale, 26 giugno 2020.

6 Gianfranco Marocchi, *Regione Toscana: la legge sul Terzo settore rilancia i rapporti collaborativi tra Enti pubblici e Terzo settore*, Forum di Impresa Sociale, 15 luglio 2020.

7 Gianfranco Marocchi, *DL semplificazioni: Codice contratti e Codice Terzo settore hanno pari dignità*, Forum di Impresa Sociale, 12 settembre 2020.

1 Accelerare i tempi di completamento della riforma

Dopo tre anni, la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale non risulta attuata. Ciò è molto grave soprattutto perché il disegno riformatore contenuto in questi provvedimenti, che distingue per caratteristiche strutturali e funzionali le diverse organizzazioni, risulta progressivamente eroso, dal momento che, in assenza del Registro Unico e quindi dell'esistenza stessa degli Enti del Terzo Settore, l'unica possibilità per incardinare altri provvedimenti normativi risulta essere l'iscrizione ai vecchi registri (ONLUS, APS, ODV). Proprio quelli che dovevano essere superati. Questa mancanza di un riferimento normativo unificante ha costretto alle contorsioni lessicali presenti nei vari provvedimenti legati al Covid-19 e, in generale, sta rallentando non solo la costituzione di nuove organizzazioni, ma anche i progetti di sviluppo di molte tra quelle esistenti che si trovano impossibilitate a decidere che forma assumere. Nei giorni in cui questo numero di Impresa Sociale è pubblicato, sembra che gli ostacoli residui all'istituzione del Registro Unico siano stati superati e quindi che, in tempi brevi, esso debba vedere la luce. Sarebbe, pur con grave ritardo, un passaggio importante, nella speranza che, adottati gli atti normativi necessari, non si presentino ulteriori intoppi applicativi.

Resta in particolare inspiegabilmente sospesa (per ignavia? Per l'intervento dei poteri occulti? Per favorire il dumping fiscale da parte di altre forme giuridiche?) la definizione del regime fiscale delle imprese sociali. Non ci si può meravigliare se nel frattempo le imprese sociali non decollano, e soprattutto se le molte organizzazioni che hanno le caratteristiche dell'impresa sociale, ma che andrebbero incontro ad aumenti dei costi e riduzione dei benefici se optassero per qualificarsi come tali, scelgono di non farlo. E ciò malgrado l'enfasi sempre maggiore che viene data all'imprenditoria sociale. Una situazione schizoide, sempre meno accettabile. E proprio ora che il regolamento sugli aiuti di Stato – cioè l'ipotetico, principale ostacolo al nuovo regime – è sospeso.

Infine, in queste settimane si è assistito a significative evoluzioni sul fronte degli strumenti previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo settore: prima la Sentenza 131 della Corte costituzionale⁵, poi la legge della Regione Toscana⁶ che può aprire la strada ad una nuova generazione di norme regionali e infine le modifiche al Codice degli appalti⁷ in sede di conversione in legge del DL Semplificazioni, dissipano ogni residuo dubbio sulla legittimità della coprogrammazione e della coprogettazione; si tratta ora di promuoverne l'adozione e di agire sul fronte della formazione e della consapevolezza, sia della pubblica amministrazione sia del Terzo settore, affinché abbia luogo un coerente cambiamento culturale, di ruoli e di modelli organizzativi.

2 Favorire la capitalizzazione delle imprese sociali

Dopo gli interventi emergenziali finalizzati ad assicurare la sopravvivenza mediante contributi a fondo perduto e garanzie per l'accesso al credito, pensare alla ripresa e allo sviluppo futuro delle imprese sociali significa affrontare il tema della loro struttura patrimoniale che, soprattutto dopo le perdite dovute all'interruzione dell'attività, va rafforzata affinché possano affrontare i progetti di crescita e innovazione necessari per dar risposta ai vecchi e nuovi bisogni. Dove attingere queste risorse? La nostra idea è semplice e di facile attuazione e parte dal dato, più volte e in varie sedi sottolineato, di un Paese che vede, per usare una vecchia metafora, i frati ricchi e il convento povero. Cioè un Paese con uno Stato fortemente indebitato e le famiglie con grandi disponibilità finanziarie, grazie anche alla loro atavica propensione al risparmio.

Le imprese sociali, adeguatamente incentivate e sostenute, potrebbero essere il veicolo per orientare verso la produzione e gestione di beni comuni – quelli che esse producono – parte dei risparmi della comunità a cui appartengono. Come? Con un meccanismo semplicissimo: per ogni euro di capitale raccolto, lo Stato, attraverso un fondo *ad hoc*, garantisce il raddoppio. La quota statale andrà ad incrementare le riserve indivisibili, che costituiscono fisiologicamente un patrimonio intergenerazionale, vale a dire che non può essere privatizzato e che rimane come una permanente leva per lo sviluppo di attività future. Iniziative di simile utilizzo

di risorse europee – il fondo Jeremy della regione Lombardia per tutte – hanno dato in passato ottimi risultati. Perché non ripetere l'esperienza su scala nazionale? Sicuramente con una simile leva le imprese sociali saprebbero promuovere la raccolta di una quota dei risparmi privati disponibili nelle loro comunità di riferimento, riconoscendo loro un decoroso rendimento e garantendone l'orientamento verso attività e progetti di interesse generale.

3 Valorizzare il giacimento occupazionale: un piano di incentivi per l'assunzione di giovani nelle imprese sociali

Non passerà molto tempo che tante organizzazioni di Terzo settore, soprattutto imprese sociali, riprenderanno ad assumere lavoratori, sia per garantire il ricambio generazionale che per far fronte all'aumento della domanda di servizi (si pensi a quelli legati all'invecchiamento, ma non solo). È già successo dopo la crisi del 2009. I nuovi assunti saranno giovani, in larga parte portatori di una buona dotazione di capitale umano, proprio per il tipo di servizi offerto. Se le imprese sociali saranno in grado di accrescere la propria domanda di lavoro giovanile, vi sarà per il Paese e per le comunità in cui operano un duplice vantaggio: più servizi e meno disoccupazione tra i giovani.

Qual è il meccanismo per favorire questo processo? Come noto, in settori ad alta intensità di lavoro, come quelli in cui opera la maggior parte delle imprese sociali, il costo dei nuovi assunti influenza in modo significativo la domanda di lavoro. Pertanto, proponiamo che si preveda un abbattimento *ad hoc* (anche temporaneo) del costo del lavoro per i nuovi assunti da imprese sociali, eventualmente aggiuntivo ad un intervento generalizzato se questo dovesse andare in porto o, ancora meglio, legato percorsi formativi.

4 Favorire l'innovazione digitale

Anche se molti dei servizi erogati dalle imprese sociali non potranno trarne grandi vantaggi dal lato dei costi, l'esperienza recente sembra mostrare che l'adozione di tecnologie digitali può contribuire ad un miglioramento dei servizi offerti (riduzione dei tempi di intervento, maggior adattamento delle risposte a bisogni, offerta di prodotti integrativi a quelli di base, ecc.). Le sperimentazioni portate avanti durante il lockdown da diverse imprese sociali hanno anche mostrato che esse possiedono al loro interno o sono in grado di attivare risorse umane con una forte propensione all'utilizzo in senso innovativo di queste tecnologie. Potenziare con misure di sostegno queste skills potrebbe dare un contributo significativo alla diffusione dell'utilizzo di tecnologie digitali di cui il Paese ha particolare bisogno in settori dove finora esse sono state molto limitate, anche perché dominati da una pubblica amministrazione poco orientata all'innovazione. Ci sembra quindi che, all'interno del più generale sostegno alla digitalizzazione del Paese, una linea di finanziamento specifica vada attivata per le imprese sociali e gli Enti di Terzo settore.

5 Promuovere la nascita e sostenere lo sviluppo di imprese sociali: un nuovo progetto "Fertilità"

Cos'è stato, quindici anni fa, il progetto *Fertilità*? Un'esperienza (riuscita) di proliferazione di iniziative e attività di imprese sociali che già avevano dimostrato di funzionare in alcune aree del Paese (in particolare – in quel caso – nel Nord Italia). Il Paese ha oggi bisogno di una nuova spinta alla diffusione di iniziative collaudate, superando la vuota e fuorviante retorica della "innovazione" a tutti i costi. Esistono decine, centinaia di ottime esperienze, spesso innovative, prodotte in questi anni dalle imprese sociali, anche in settori e attività non tradizionali. Il punto è come diffonderle, moltiplicarle, affinché attraverso la proliferazione di ciò che ha dimostrato funzionare si possa determinare una infrastrutturazione sociale generalizzata e diffusa. Questa è la politica di sviluppo di cui c'è oggi bisogno, anche perché è dall'*humus* creato dalla proliferazione delle esperienze più avanzate che scaturiranno le ulteriori iniziative innovative.

“ Coprogrammare significa per noi non avanzare semplicemente alcune richieste di sostegno, ma porsi nel cuore delle trasformazioni e delle criticità sociali ed economiche del Paese ed elaborare visioni, strategie e proposte circa l'apporto che il mondo dell'imprenditoria sociale, e più complessivamente del Terzo settore e dell'economia sociale, possono offrire per un reale progresso civile, sociale ed economico. ”

La proposta è dunque quella di riprendere e aggiornare l'esperienza di *Fertilità* e mettere in campo, attraverso un fondo *ad hoc*, adeguatamente finanziato, uno strumento che sappia dosare con sapienza contributi a fondo perduto, capitale sociale e prestiti. Così si avrà modo di generare la diffusione, delle migliori esperienze di imprenditoria sociale, stimolando legami cooperativi tra imprese sociali consolidate con il ruolo di tutor e imprese appena nate o in formazione, in territori diversi e in tutti i settori previsti dal Codice del Terzo settore.

6 Un piano per la valorizzazione da parte delle imprese sociali dei patrimoni pubblici inutilizzati e dei beni sequestrati alla mafia da realizzarsi attraverso gli strumenti dell'art. 55

Riteniamo che sia giunto il tempo per mettere a punto un programma specifico, integrabile con i precedenti, per permettere a enti locali e imprese sociali di coprogrammare e coprogettare il recupero e la valorizzazione del crescente numero di patrimoni collettivi, compresi quelli sequestrati alla mafia, attualmente inutilizzati e destinati ad un progressivo degrado. Grazie alla coprogrammazione le iniziative dovranno caratterizzarsi per la capacità di mobilitare anche risorse delle comunità di riferimento. Il sostegno dovrà essere dato soprattutto per coprire i costi di elaborazione, progettazione e costruzione delle alleanze tra pubblica amministrazione, impresa sociale e altri soggetti del territorio. L'attuazione, dagli investimenti alla gestione, potrà avvenire con il sostegno delle misure di cui ai punti precedenti.

7 Sostegno alla formazione sul lavoro dei lavoratori svantaggiati

La ricerca ha ormai dimostrato che le pratiche di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati realizzate dalle imprese sociali determinano ad oggi – e quindi tenendo conto del sostegno già in essere – un risparmio netto di denaro pubblico stimato in 4.000 euro all'anno per lavoratore. Un valore che, senza contare i benefici umani sociali e psicologici che ne traggono lavoratori e famiglie, è assolutamente rilevante, anche comparato con gli esiti di altre politiche attive del lavoro (di cui si parla tanto, ma senza mai menzionare queste esperienze: ignoranza? Rifiuto ideologico? Convenienza a sostenere altre forme di formazione?). Per potenziare questo tipo di esperienze e favorire l'ampliamento delle attività – e quindi la capacità di assorbire un maggior numero di lavoratori – è necessario riconoscere a queste imprese oltre alla defiscalizzazione degli oneri sociali anche un contributo netto – a termine – per lavoratore svantaggiato assunto che ne copra i costi di formazione sul lavoro e in particolare sostenga le figure di tutor dell'inserimento e di responsabile sociale di cui la maggior parte di queste imprese sono ormai dotate. Riconoscendo finalmente che almeno per queste categorie di lavoratori la formazione sul lavoro è assai più efficace e meno costosa di quella in aula su cui, negli anni, si sono investite ingenti risorse del Fondo Sociale Europeo. Con scarsissimi risultati.

8 Servizio civile per tutti i giovani e per i titolari di reddito di cittadinanza

Le imprese sociali, insieme agli altri Enti di Terzo settore, devono diventare il principale sistema operativo di un servizio civile in grado di attrarre ogni anno decine di migliaia di giovani. Il tutto con un sistema semplificato che renda automatica l'assegnazione dei giovani agli enti accreditati, senza passare attraverso elaborazioni e selezioni progettuali. Per questo proponiamo che venga studiata la possibilità di richiedere alle organizzazioni un piccolo concorso economico, prevedendo per i giovani l'apertura di una posizione previdenziale e ponendo a carico degli enti l'onere del versamento di contributi previdenziali, parametrati al compenso loro attribuito. Un modo per rendere le organizzazioni più responsabili e per innescare meccanismi di copertura previdenziale che, come da più parti ricordato, rappresenteranno uno dei principali problemi per le generazioni future. In una seconda fase si potrà estendere l'obbligo del servizio civile anche ai titolari del reddito di cittadinanza (ovviamente a quelli in condizione di lavorare).

Innovazione, sfide sociali e protagonismo dell'imprenditoria ad impatto

Un ripensamento degli ecosistemi d'innovazione per una nuova generazione di politiche

Mario Calderini, Francesco Gerli

Politecnico di Milano

Introduzione: l'innovazione alla prova delle 'grand-challenges' e l'impresa a impatto

La pandemia globale del virus Covid-19 e la crisi, dalla forte caratterizzazione sistemica, che essa ha generato costituiscono una delle grandi sfide sociali ed ambientali con cui anche le politiche dell'innovazione e della tecnologia sono chiamate a confrontarsi. L'orientamento dei processi e delle policy innovative alla soluzione di quelle che sono state comunemente definite in letteratura (Coenen et al., 2015; Kuhlmann, Rip, 2018) come *grand-challenges* (grandi sfide) appare ancor di più un imperativo urgente nel contesto contemporaneo post-pandemico.

Le politiche d'innovazione *grand-challenges-oriented* costituiscono infatti un'evoluzione su vasta scala di quelle definite da Mariana Mazzucato come *mission-oriented* (Mazzucato, 2015). All'interno di tali policy – che hanno influenzato il dibattito sulle politiche d'innovazione a livello europeo degli ultimi anni – l'attore pubblico assume un ruolo attivo e strategico nell'orientare i processi che sono alla base della crescita economica dei Paesi. Non da ultimo, è possibile rintracciare tale prospettiva come *humus* sottostante al pacchetto di misure proposte come European Recovery Fund, lanciato dalla Commissione Europea nel 2020 a seguito dell'emergenza Coronavirus. Il Recovery Plan CE prevede infatti una serie di vincoli ecologici sull'investimento pubblico, con il 25% di tutti i finanziamenti destinati all'azione per il clima. L'intero piano di risanamento appare infatti esplicitamente "orientato" verso lo stimolo a una transizione verde, oltre che digitale, in una prospettiva definita dalla stessa Commissione come "transizione giusta".

L'approccio *mission-oriented* vede inoltre l'innovazione come un processo ontologicamente politico e sociale; così la direzionalità delle politiche dell'innovazione si fa strumento più generale di orientamento e di gestione della politica industriale tutta e della crescita economica, in mano all'attore pubblico.

In questa prospettiva, l'orizzonte delle politiche *grand-challenges-oriented* appare ancora più vasto del mero orientamento ad uno specifico obiettivo direzionale tecnologico, tipico delle missioni techno-scientifiche.

Come ben sottolineato da Coenen et. al (2015) i paradigmi di innovazione *grand-challenges-oriented* richiedono un cam-

biamento ed un orientamento sistemico verso la risoluzione delle sfide socio-ambientali, collocandosi appieno in un orizzonte di politiche d'innovazione trasformative, che coinvolgono, unitamente ad innovazione tecnologiche e scientifiche, anche nuove pratiche, nuove regole, istituzioni, strutture organizzative ed altri componenti di sistema che siano in grado di supportare cambiamenti di vasta scala.

Se infatti le tipiche missioni, caratterizzanti le politiche d'innovazione come furono lo storico sviluppo dell'Apollo o del Manhattan Project nel campo aerospaziale statunitense, poggiano su terminologia ed obiettivi prettamente tecnologici, gli approcci *challenges-oriented* sono meno strumentali e si riferiscono a obiettivi più aperti ed open-ended. Non basta trovare soluzioni tecnologiche per rimuovere la plastica dagli oceani, quanto piuttosto occorre adottare approcci, vasti, tipici anche di paradigmi come quelli open innovation, per giungere ad avere vere e proprie modalità nuove per produrre meno rifiuti.

Nelle politiche d'innovazione orientate alle *grand-challenges* il determinismo tecnologico (Weber, Rohrer, 2012; Ghazinoory et al., 2020) tipico delle missioni scientifiche, seppur orientate a uno specifico obiettivo, non è sufficiente. È necessaria infatti un'integrazione al determinismo scientifico e tecnologico di elementi tipici di quel costruttivismo sociale che fonda invece i modelli e la tradizione delle configurazioni sociotecniche (Geels, 2005).

È in questa prospettiva di cambiamento sistemico, dettato dall'orientamento alle sfide socio-ambientali e imposto altresì dalla crisi pandemica, che è auspicabile un adeguamento delle forme organizzative ed imprenditoriali che costituiscono il substrato necessario all'innovazione.

Se, come già sottolineava nella sua visione di capitalismo dinamico Joseph Schumpeter (Steyaert, Hjorth, 2008), non può esserci vero imprenditore che non sia anche un vero innovatore, non può esserci nemmeno cambiamento paradigmatico all'interno del sistema capitalistico senza una distruzione creatrice di forme istituzionali preesistenti. Per avere innovazione e progresso scientifico orientati alla risoluzione delle grandi sfide socio-ambientali non è superfluo né fuori luogo un richiamo alla necessità di uno sviluppo di forme imprenditoriali che siano ontologicamente anch'esse orientate a tali grandi sfide, alla generazione intenzionale di un impatto sociale ed ambientale: l'impresa e solo l'impresa

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_931

permane infatti come il *locus princeps* dell'applicazione e dell'operatività stessa delle politiche di innovazione.

Non è un caso che Ghazinoory et al. (2020) in un recente studio sulla *problem-oriented innovation* sottolineino quanto lo sviluppo di forme di imprenditorialità sociale, tecnologicamente avanzata, costituisca uno degli outcome veri e propri dei sistemi di innovazione orientati alla risoluzione delle grandi sfide e degli impatti. Le politiche stesse dell'innovazione non possono prescindere dall'obiettivo di creare forme imprenditoriali di questo genere.

In letteratura non mancano richiami in questa direzione da parte di chi (Markman et al., 2019) sottolinea che lo sviluppo, anche da un punto di vista delle policy, di una generazione di *impact entrepreneurship* – un nuovo genere imprenditoriale che oltrepassi i confini tra profit e non profit, unendo imprenditorialità sociale, ambientale e sostenibile – possa costituire la via maestra per la risoluzione in un'economia di mercato delle *grand-challenges* socio-ambientali attraverso lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi.

Più in concreto, il concetto di *imprenditoria a impatto* espresso da Markman et al. (2019) sintetizza una vasta gamma di forme istituzionali d'impresa eterogenee, ma accomunate dall'intenzionale genere un impatto sociale ed ambientale. Tali forme di *purposeful entrepreneurship* possono identificarsi nel Terzo settore imprenditoriale, nelle forme di impresa sociale *ex lege*, ma anche in ibridi come le società benefit (benefit corporations) e B corp, per giungere a quelle forme pienamente for profit che mostrino strategie di responsabilità sociale d'impresa particolarmente avanzate.

In questo senso, l'approccio di *impact entrepreneurship* appare storicamente coerente – in linea con alcune tra le prospettive anglosassoni – al concetto di *imprenditoria sociale*. Secondo Anderson e Dees (2006), Dees (2012), Doherty et al. (2014) il carattere di *imprenditorialità sociale* non si fonda tanto sull'assunzione da parte delle imprese di specifiche forme organizzative (ad esempio con limiti di "profit lock"), quanto piuttosto sull'esplicito e intenzionale orientamento alla realizzazione di risultati sociali e ambientali.

Così secondo Markman et al. (2019) l'*impact entrepreneurship* si identifica nella realizzazione non occasionale, ma intenzionale di "applicazioni e soluzioni che affrontino collettivamente grandi sfide per rendere il mondo migliore" (Markman et al., 2019 - p. 3).

L'elemento intenzionalmente ad impatto dell'*impact entrepreneurship* può essere anche esplicitato negli statuti e nelle mission delle imprese stesse (Mair, Nobba, 2006; Germak, Robinson, 2014).

Inoltre, un ulteriore elemento caratterizzante l'*impact entrepreneurship* può essere letto nella caratteristica misurabilità degli impatti sociali e ambientali generati come ben dimostrato, tra gli altri, da Nicholls (2005) e Robinson (2006), riferendosi all'impresa sociale.

Questo saggio discute sinteticamente il potenziale di una nuova generazione di politiche d'innovazione trasformativa e orientate che puntino sullo sviluppo tecnologico e innova-

tivo di forme imprenditoriali rientranti appieno nella categoria di *imprenditoria ad impatto (impact entrepreneurship)*, a partire dalla rete delle imprese sociali presente nei territori, concentrandosi in particolare sulla validità della costruzione di ecosistemi d'innovazione territoriali tesi alla generazione d'impatto sociale come unità d'analisi e strumento d'azione per sostanziare tale approccio.

Tale contributo può quindi essere utile a policymaker, imprenditori sociali e non, per meglio comprendere i processi di governance e di guidance necessari allo sviluppo di tale nuova generazione di politiche.

—— Fallimenti, 'grand-challenges' e una sfida aggiuntiva: la direzione territoriale per l'innovazione

Nel contesto delle economie occidentali basate in misura crescente sulla conoscenza, la creatività e l'innovazione come *asset* chiave per la crescita economica, i sistemi di innovazione territoriali, nazionali e regionali – definiti da Lundvall (1988) come "i flussi organizzati di tecnologia, conoscenza e informazione tra imprese, persone e cittadini" (p. 225), che sono stati alla base di paradigmi di policy di innovazione nel contesto europeo – hanno non di rado mostrato una serie di fallimenti che non si limitano soltanto alle variabili più tradizionali, riferibili all'incapacità dei sistemi di innovazione di migliorare le performance innovative dei territori in termini di brevetti o di produttività scientifica. Al contrario, le politiche di innovazione che esclusivamente poggiano sui sistemi di innovazione territoriali hanno sovente fallito nella loro identità e capacità trasformativa nei e dei contesti sociali, ambientali e territoriali in cui erano collocate.

In un'ottica di definire nuovi paradigmi e policy trasformativa, Weber e Rohrer (2012) in un celebre studio propongono un framework teorico complessivo che individua i fallimenti dei sistemi d'innovazione, identificando in questa prospettiva due possibili macro-cluster di fallimenti: *tradizionali* e *trasformativi*.

I *fallimenti tradizionali* dei sistemi di innovazione sono riconducibili a fallimenti di tipo infrastrutturale: mancanza di infrastrutture fisiche e intensive di conoscenza; fallimenti "di capacità" che si esplicano nell'assenza e nell'incapacità di fornire competenze e risorse appropriate agli attori territoriali e alle imprese, spesso indebolendo o complicando i processi di trasferimento della conoscenza e della tecnologia. Vi sono poi fallimenti legati alle reti e ai network tra gli attori che impediscono la diffusione di nuove idee e della creatività. Infine, è possibile identificare anche i fallimenti istituzionali, legati a carenze nel contesto istituzionale hard e soft, a partire dagli incentivi per giungere ai brevetti.

Tra i fallimenti tradizionali delle politiche di innovazione è possibile citare diverse esperienze italiane, come quella di "Industria 2015", lanciata dall'allora Ministro Bersani con 800 milioni per l'innovazione, 303 progetti presentati e solo 3 che sono arrivati in fondo: un'esperienza fallita istituzionalmente e principalmente per l'assenza di un contesto e di attori

istituzionali adeguati, a partire dalla mai nata Agenzia per la diffusione delle tecnologie, che ha reso la stessa erogazione dei fondi farraginosa e complessa.

Accanto a questo cluster si possono individuare *fallimenti riconducibili all'identità sociale e trasformativa* dei sistemi e delle politiche di innovazione. In questo senso, si può assistere a fallimenti *direzionali*, ovvero all'incapacità dei sistemi di innovazione di promuovere attività innovative che stimolino un cambiamento trasformativo ben direzionato, atto appunto alla risoluzione delle sfide socio-ambientali. Tali fallimenti si estrinsecano anche nell'incapacità di identificare i principali problemi della società o le sfide stesse, quei *wicked problems* cui devono essere apportate soluzioni innovative.

Si aggiungono poi i fallimenti legati all'articolazione della domanda, che si concretizzano in un deficit dei sistemi di innovazione nella loro capacità di anticipare e conoscere le esigenze e i bisogni degli utenti e delle cittadinanze, indebolendo così la capacità di risposta delle policy alle sfide socio-ambientali.

I sistemi di innovazione possono fallire poi nel coordinamento e nell'integrazione tra aree e azioni di policy differenti, rendendo i processi di innovazione e scientifici isolati rispetto ad altre azioni politiche fondamentali. Infine, un sistema di innovazione può fallire nella sua "riflessività" ovvero nella sua capacità di monitoraggio rispetto ai propri progressi verso gli obiettivi "trasformativi", di risposta a quelle grandi sfide socio-ambientali e allo sviluppo di conseguenti strategie di adattamento e miglioramento.

Così, tra i le esperienze tristemente esemplari di fallimenti trasformativi e direzionali di politiche dell'innovazione è possibile ripensare ai cluster per le biotecnologie nel contesto lombardo (Breschi et al., 2003; Gilding et al., 2020), falliti per il gap di competenze esistente tra le poche imprese bio-tech presenti nei nuovi cluster e il resto della rete industriale, economica ma anche sanitaria ed istituzionale, rendendo i cluster incapaci di identificare le domande espresse dal sistema economico e sociale presente nei territori. Se da un lato si evidenzia un fallimento sul lato della domanda, d'altro canto i cluster sono falliti per l'assenza di strutture capaci di canalizzare e valorizzare la conoscenza prodotta all'interno dei cluster stessi e renderla disponibile per il territorio e la società lombarde, per un deficit di inclusività.

È in questo senso infatti che, da una lettura delle geografie socioeconomiche contemporanee, è possibile individuare un ulteriore limite legato alle capacità e all'identità trasformativa dei sistemi d'innovazione; tale limite risiede nell'incapacità di questi sistemi di essere sufficientemente flessibili per adattarsi alle risorse ed alle capacità specifiche dei diversi territori. La capacità dei sistemi di innovazione di fare leva su risorse di luogo, univoche e per questo non tradizionali, ma presenti nei diversi territori costituisce sovente l'unica strada per garantire opportunità di sviluppo imprenditoriale e di innovazione anche a territori caratterizzati da processi di de-industrializzazione e da un debole sviluppo economico, come mostrato recentemente dalla stessa Commissione Europea (European Commission, 2020, capitolo 12).

La scarsa *place-basedness* e la neutralità alle specifiche dei luoghi, come definita da Barca et al. (2012), Iammarino et al.

(2019), dei sistemi e delle politiche di innovazione, rappresenta così al contempo un fallimento e una sfida aggiuntiva agli approcci tradizionali rispetto a quelli già enumerate da Weber e Rohracher (2012).

A questo proposito, come ben sottolineato da Prodi (2017) tutta l'esperienza dei parchi scientifici italiani rivela una scarsa integrazione nel tessuto sociale ed economico dei territori. I parchi scientifici si sono infatti sovente presentati come macro-operazioni immobiliari di rigenerazione di aree post-industriali dimesse, di conseguenza altamente localizzate. Se tali esperienze si sono spesso rivelate utili per l'insediamento di imprese e start up nelle stesse aree, la capacità di impatto nei territori e nella performance d'innovazione di questi ultimi è rimasta scarsa e sterile, incapace di generare strategie durature di sviluppo territoriale per i luoghi interessati. Per questo Prodi (2017) auspica la creazione di reticoli intensivi di conoscenza e tecnologia nei diversi territori rispetto ad esperienze localizzate e standardizzate indipendenti dai contesti locali in cui esse si trovano, e suggerisce di partire da policy che guardino *in primis* al tessuto imprenditoriale pre-insediato e già diffuso nelle aree.

Persino le stesse politiche di coesione europee, come ben mostrato da Pellegrini e Tortorella (2018) in uno studio per il Senato della Repubblica, non hanno tenuto sufficientemente conto della complessità del *capitale territoriale* che è presente nei territori e che è in grado di cambiare l'efficacia delle stesse politiche coesive. Il capitale territoriale si presenta così come un fattore di eterogeneità riguardante le caratteristiche strutturali, di natura economica, ma anche culturale, sociale e ambientale di ogni regione, e in particolare la dotazione di fattori, fisici e umani, e la loro interazione.

Data la complessità poliedrica del concetto stesso di capitale territoriale si spiega quanto il requisito *place-based* richiesto dalle politiche d'innovazione si leghi quindi strettamente all'orientamento trasformativo delle policy grand-challenges-oriented e richieda un profondo mutamento degli approcci e degli attori da coinvolgere.

Come sottolineato da Coenen et al. (2015), vale la pena evidenziare che l'orientamento alle grand-challenges richiede quel mix aperto di innovazione tecnologica e sociale, capace di coinvolgere costellazioni di nuovi attori per generare cambiamento.

In questo senso la necessità di oltrepassare soluzioni meramente deterministico-tecnologiche quando si affrontano le grandi sfide pone anche in primo piano il valore delle prospettive geografiche e territoriali all'interno dei processi di policymaking: il ruolo svolto dagli attori sociali e politici *place-based* presenti e caratterizzanti i territori, all'interno del processo trasformativo di innovazione viene naturalmente riconosciuto come primario anche nei processi d'innovazione.

Approcci teorici per ecosistemi d'innovazione orientati all'impatto

È a partire da questo quadro d'insieme che lo sviluppo di politiche dell'innovazione, che vedano la centralità di forme imprenditoriali orientate all'impatto (*impact entrepreneur-*

ship), appare, almeno a livello teorico, come in grado di offrire una risposta integrata e di sistema sia ai fallimenti dei sistemi di innovazione elencati da Weber e Rohracher (2012) che al contempo alla *place-neutrality* (Barca et al., 2012) di questi ultimi.

Le forme imprenditoriali ad impatto che in un'unica prospettiva trasversale raggruppano forme di imprenditorialità sociale, ambientale e sostenibile, uniscono ibridamente al loro interno una componente prettamente imprenditoriale ed una orientata all'impatto socio-ambientale.

Adottando una prospettiva neo-schumpeteriana, come già sottolineato da Tapsel e Woods (2010) in relazione alle imprese sociali, la componente prettamente imprenditoriale delle imprese a impatto rende queste ultime capaci di innovare, di fornire risposte creative e ricombinatorie in quegli *empty spaces* che sono da intendere anche come territori lasciati liberi da forme imprenditoriali meramente commerciali o profit-oriented, connotando la propria operatività da un'adizionalità di rischio, anche geografico.

D'altro canto, l'intenzionalità dell'impatto e l'orientamento stesso all'impatto endogeno e caratterizzante queste forme imprenditoriali costituisce un fondamento per paradigmi d'innovazione già orientati anch'essi verso le sfide socio-ambientali, verso quello che potrebbe essere definito un vero e proprio *approccio di impact innovation*.

In questa prospettiva è possibile analizzare il ruolo della creazione di ecosistemi di innovazione centrati su tali forme imprenditoriali ad impatto come una delle possibili politiche di innovazione trasformativa, in grado di rispondere alle sfide socio-ambientali (*grand-challenges-oriented*).

Lo sviluppo di una pluralità di ecosistemi di innovazione (Adner, Kapoor, 2010; Oh et al., 2016) territoriali è considerato come una policy dall'ampio respiro e consiste nella creazione di *milieu* innovativi che includano in un network di spillover e relazioni dinamiche imprenditori, investitori, ricercatori, università, organizzazioni della società civile e istituzioni. Lo sviluppo di ecosistemi appare così come un solido approccio *micro e meso-fondato* per forgiare e modellizzare sistemi di innovazione territoriali di dimensione più macro.

Diercks et al. (2019) analizzano infatti la creazione di ecosistemi di innovazioni tra le opzioni chiave per politiche di innovazione trasformativa unitamente ad altri tre macro-cluster di policy:

- politiche e finanziamenti mirati per il supporto agli avanzamenti techno-scientifici tramite finanziamenti R&D;
- politiche mission-driven di supporto a vasti programmi scientifici e tecnologici pluri-iniziativa;
- politiche open-ended, di vasta scala, fondate su paradigmi di open innovation che includono un'ampia varietà di attori e modalità di innovazione per risolvere una o più open-challenges.

Questi macro-cluster di policy, individuati da Diercks et al. (2019), differiscono tra di loro principalmente per due variabili: da un lato si differenziano in base all'orientamento dominante presente nella propria policy agenda, che può essere maggiormente "sociale" o maggiormente "economica".

D'altro canto, le policy si distinguono in base alla tipologia di concettualizzazione del processo di innovazione presente all'interno della policy stessa: il processo d'innovazione può essere infatti inteso come più o meno complesso e plurifase oltre che più o meno composito o arricchito da una pluralità più o meno vasta di attori.

Secondo Diercks et al. (2019) la creazione di ecosistemi di innovazione, seppur in una prospettiva di policy trasformativa, si colloca in un panorama di policy agenda di tipo primariamente economico, ma fondato su una concezione sufficientemente vasta del processo innovativo. La numerosità e l'eterogeneità degli attori all'interno degli ecosistemi di innovazione consente infatti di mantenere una prospettiva plurale e composita sul processo di innovazione.

Se quindi per Diercks et al. (2019), gli ecosistemi di innovazione hanno una vocazione primariamente economica, tesa ad esempio a migliorare la competitività industriale di un territorio, l'inclusione di forme imprenditoriali orientate all'impatto, a partire dalle imprese sociali, all'interno di ecosistemi d'innovazione appare tuttavia in grado di costituire un elemento capace di traslare l'orientamento dell'agenda di policy stessa verso una serie di obiettivi crescentemente ibridi, non più solo economici, ma anche maggiormente sociali.

La crescente ibridazione degli obiettivi di policy tra aspetti economici, sociali ed ambientali è coerente, non da ultimo, con la nuova generazione di politiche europee che ricade sotto il programma Horizon 2021-2027, che nel suo secondo pilastro unisce l'obiettivo di migliorare la competitività industriale europea alla risposta alle grandi sfide ambientali e sociali: dalla salute, al cibo, alla cultura, creatività e società inclusive per arrivare allo sviluppo delle politiche sociali e capaci di rafforzare la società civile.

L'ibridazione in direzione socio-ambientale del valore generato dagli ecosistemi d'innovazione, grazie a una nuova centralità di forme di impact entrepreneurship, può poi rendere gli ecosistemi stessi vettori di sviluppo socioeconomico inclusivo per i territori dove questi sono localizzati.

Inoltre l'inserimento di forme imprenditoriali ad impatto negli ecosistemi di innovazione, che vedano altresì la presenza al loro interno di attori tradizionalmente intensivi di conoscenza e tecnologia come università e centri di ricerca, potrebbe contribuire nel complesso al superamento di quei cluster di fallimenti dei sistemi di innovazione analizzati da Weber e Rohracher (2012) sia come parte dei fallimenti tradizionali che di quelli trasformativi.

L'attivazione all'interno degli ecosistemi di processi di trasferimento tecnologico e di conoscenza verso forme imprenditoriali ad impatto (impresa sociale, sostenibile, ambientale) può poi contribuire a rafforzare i sistemi di innovazione territoriali dal punto di vista dei fallimenti tradizionali, rendendo maggiormente intensive di tecnologia e conoscenza tali forme imprenditoriali, così diffuse ma spesso lontane dal mondo hi-tech e knowledge-intensive (si pensi al mondo del Terzo settore imprenditoriale), soprattutto se considerando approcci di policy tradizionali come quelli fondati sui parchi scientifici e modelli Silicon Valley.

Ecosistemi di innovazione realmente inclusivi possono costituire la strada per consentire così alle imprese ad impatto di affacciarsi a nuovi network scientifici e tecnologici.

Inoltre, la creazione di ecosistemi innovativi incentrati sull'imprenditorialità ad impatto potrebbe stimolare innovazioni nel campo istituzionale (hard e soft law) attraverso la creazione di meccanismi di tutela e valorizzazione dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico che siano adatti alle imprese ad impatto, alla loro mission e alla loro governance, portando così approcci potenzialmente più inclusivi e aperti anche nel campo dei brevetti e della proprietà intellettuale.

D'altro canto, la creazione di ecosistemi d'innovazione orientati e centrati sul ruolo di forme imprenditoriali ad impatto ha il potenziale di smussare quei fallimenti trasformativi di interi approcci stratificati e fondati sui sistemi di innovazione concentrati meramente sulla competitività economica, che hanno spesso perso di vista l'orientamento alle sfide sociali ed ambientali.

L'imprenditorialità ad impatto è infatti "naturalmente" orientata alla risoluzione di grandi sfide-socio ambientali ed è quindi in grado di ridurre i fallimenti "nella direzionalità" dei sistemi di innovazione.

Inoltre, la capacità dell'imprenditoria ad impatto, a partire dall'impresa sociale ed il Terzo settore, di essere inclusiva e di co-produrre con i beneficiari (Bryson et al., 2017; Steiner, Teasdale, 2019), i propri beni e servizi, di lavorare a stretto contatto con il bisogno sociale, rende questi attori capaci di ridurre quei fallimenti dei sistemi di innovazione legati alla capacità anticipare e comprendere la domanda dei cittadini.

Per quanto concerne i fallimenti dei sistemi di innovazione nella creazione e nello stimolo di policy coordinate, un ruolo più centrale dell'imprenditorialità ad impatto, a partire da quella sociale, potrebbe portare ad un'integrazione crescente tra politiche sociali, ambientali da un lato e politiche industriali e d'innovazione dall'altro, orientando e dando maggiore coerenza all'intera azione di policy-making su scala territoriale da parte delle istituzioni operanti su più livelli, valorizzando così quel capitale territoriale che ha spesso deciso le sorti del successo delle strategie di innovazione.

Infine, la crescente diffusione di pratiche di *misurazione* di impatto sociale-ambientale, di standard e metriche di certificazione del valore sociale ad ambientale (tra gli altri Rawhouser et al., 2019) caratterizzante l'imprenditoria ad impatto, potrebbe costituire una via per rispondere a quel "fallimento di riflessività" che secondo Weber e Rohrer (2012) si esplicita nell'incapacità dei sistemi di innovazione di monitorare la propria capacità di rispondere alle sfide socio-ambientali.

Investire su politiche di innovazione che scommettano sulla rete delle imprese sociali e ad impatto può significare così scegliere di investire su imprese che, già tradizionalmente, per rispondere ai propri finanziatori sono spinte a misurare la propria performance sociale, sovente con metodologie e approcci ben codificati (si pensi a metodologie sperimentali o quasi sperimentali, a quelle che poggiano sulle monetizzazioni per arrivare ai recenti Impact-Weighted Accounts sviluppati dall'Harvard University): tale investimento può

costituire, a cascata, una via percorribile per migliorare più in generale l'accountability sociale di tutte le politiche di innovazione e industriali, per il tramite dei sistemi misuratori presenti nelle stesse imprese.

Così un investimento di policy sulla costruzione di ecosistemi di innovazione fondati su imprese orientate all'impatto appare in grado, almeno da un punto di vista teorico, di ottimizzare la performance dei sistemi di innovazione, migliorando la competitività e le capacità di crescita di nuovi cluster imprenditoriali e inducendo altresì una direzionalità strategica nell'innovazione, verso la generazione di un cambiamento trasformativo della e nella società.

Infine, per quanto concerne la sfida aggiuntiva, quella legata alla capacità di far leva sulle specificità e le risorse presenti nei territori, lo sviluppo di policy fondate sulla costruzione di una pluralità di ecosistemi d'innovazione territoriali, più che di sistemi di innovazione unitari per ogni territorio, si pone in linea l'approccio place-based richiamato da Iammarino et al. (2019).

Il protagonismo dell'imprenditoria ad impatto si inserisce a maggior ragione all'interno di approcci place-based vista la capacità tipica dell'imprenditoria ad impatto (vedasi tra gli altri Kibler et al., 2015; Bock, 2016; Barbera, Parisi, 2019) di costruire la propria legittimazione sociale attraverso processi di *place-attachment* e di rispondere a problemi e bisogni sociali che hanno caratteristiche locali e sono legati alle specificità di univoche dei contesti territoriali, anche marginalizzati come nel caso delle Aree Interne italiane.

Tale caratteristica può costituire quell'*humus* generativo spazi di innovazione anche nei territori più marginalizzati rispetto alle traiettorie tradizionali dell'economia della conoscenza, coinvolgendo così anche le comunità locali che vivono quei luoghi e valorizzando il capitale territoriale.

— Possibili paradigmi per la costruzione degli ecosistemi orientati

Una volta esplorato da un punto di vista teorico il potenziale e la centralità di forme imprenditoriali ad impatto all'interno di una nuova generazione di ecosistemi di innovazione, è lecito domandarsi quali connotati debba possedere un *ecosistema d'innovazione orientato*, che sia realmente in grado di attribuire all'imprenditoria ad impatto un ruolo generativo di valore, oltre che centrale.

La mera inclusione di un attore o di una categoria di attori all'interno di un ecosistema è infatti condizione necessaria ma non sufficiente per attribuire al soggetto una reale capacità di produrre valore.

Seguendo la classificazione dei ruoli interni agli ecosistemi offerta da Dedehayir et al. (2018) è corretto domandarsi quali condizioni consentano alle forme imprenditoriali ad impatto di giocare ruoli di leadership e di "diretta generazione e creazione di valore" (direct value creation, Dedehayir et al., 2018) all'interno dell'ecosistema, permettendo così a queste

ultime di esplicitare il proprio potenziale in ruoli che non siano marginali o di supporto laterale.

I modelli di ecosistemi di innovazione non sono infatti univoci, ma possono differire tra di loro in base a una serie di caratteristiche chiave, come ben sottolineato da Öberg e Alexander (2019): l'eterogeneità nelle competenze dell'ecosistema e dei ruoli, la profondità dei legami e delle competenze tra gli attori, il livello di formalizzazione e strutturazione dell'ecosistema, la tipologia di governance, il numero di attori coinvolti ed infine il numero e la tipologia delle fasi del processo di innovazione incluse nell'ecosistema (ampiezza).

Gli ecosistemi di innovazione che differiscono in base a tali caratteristiche possono così più o meno caratterizzarsi per la vicinanza o la lontananza rispetto a due macro-classi di approcci teorici che fanno da sfondo e da impianto culturale alle politiche di innovazione: il già citato modello dei *sistemi di innovazione* da un lato e quello della *configurazione socio-tecnica* (STS) dall'altro (Geels, 2005).

In un approccio socio-tecnico, infatti, si sottolinea ad esempio quanto la presenza di un team di ingegneri nella Silicon Valley possa sì costruire un avanzato software, in linea con le più moderne frontiere tecnologiche. Ma se una vasta fetta della domanda potenziale di tecnologia fosse ad esempio anziana, o incapace di abituarsi ad una nuova interfaccia, allora l'intero sistema di innovazione rischia di essere debole.

Con questa consapevolezza una policy di innovazione deve prendere avvio da un'azione sulla società stessa, a partire dalle istituzioni della formazione e consentire una coevoluzione socio-tecnologica.

Ben diverso è l'approccio *supply-side driven* dei modelli più accostabili ai sistemi di innovazione più tradizionali, per cui il nuovo software del nostro esemplare team di ingegneri saprà esso stesso porsi sul mercato, influenzando e cambiando gli usi della popolazione anziana. Per questo la policy si concentrerà principalmente sul potenziare l'offerta della tecnologia, a partire dalle imprese tech-intensive.

Gli ecosistemi di innovazione che si ispirano ai modelli accostabili ai sistemi di innovazione vedono così il processo innovativo come caratterizzato e connotato dal determinismo scientifico e tecnologico.

Culturalmente, in tali cluster di modelli ecosistemici, sono la tecnologia e l'innovazione tecnologica a portare le innovazioni e i cambiamenti all'interno della società. I modelli ecosistemici replicanti paradigmi tipici dei sistemi di innovazione, anche quando orientati, hanno come obiettivo il raggiungimento di precise missioni tecnico scientifiche. L'orientamento di tali modelli ecosistemici è economico, prima che sociale. All'interno di tali modelli ecosistemi il numero di attori coinvolti è ridotto e l'eterogeneità tra di essi limitata.

Ecosistemi ispirati ai sistemi di innovazioni sono inoltre maggiormente formalizzati e standardizzati, anche nella loro governance che appare strutturata in approcci top-down.

Al contrario i modelli ecosistemici ispirati alle configurazioni e alle transizioni sociotecniche si fondano culturalmente sul

costruttivismo sociale per cui l'innovazione e la sua nascita sono strettamente dipendenti dal contesto sociale in cui essi hanno origine. Nell'approccio costruttivista, che spesso ha caratterizzato l'innovazione sociale, l'evoluzione e il progresso tecnologico non sono lineari e sono caratterizzati da una flessibilità interpretativa derivante dal confluire di una pluralità di fattori. Così, nelle configurazioni socio-tecniche, l'interazione tra gli aspetti sociali e l'infrastruttura tecnologica dell'intera società è alla base del processo innovativo: solo transizioni co-evolutive tra società e tecnica consentono all'innovazione di progredire.

Gli approcci ecosistemici ispirati alle configurazioni socio-tecniche hanno poi spesso un orientamento sociale prima che economico e possono includere un elevato numero di attori, fortemente eterogenei. Questa classe di ecosistemi è caratterizzata da una scarsa formalizzazione e standardizzazione oltre che da modelli di governance prevalentemente di tipo bottom-up. I modelli ecosistemici mutuati da approcci delle configurazioni sociotecniche sono aperti e non hanno obiettivi techno-scientifici mirati.

—— La necessità di sperimentare nuove contaminazioni e gli attori delle politiche di innovazione del futuro

In questo contesto e tra questi due estremi, sembrano collocarsi formalmente gli ecosistemi d'innovazione orientati all'impatto sociale. Come già sottolineato da Coenen et al. (2015) e Ghazinoory et al. (2020) ogni politica d'innovazione realmente trasformativa ed orientata alla risoluzione delle sfide socio-ambientali non può prescindere dalla contaminazione tra approcci tipici dei sistemi di innovazione, fondati sul determinismo scientifico tecnologico e le configurazioni socio-tecniche, che nascono e si sviluppano nell'alveo del costruttivismo sociale.

È infatti l'unione di innovazione tecnologica ed innovazione sociale a richiedere crescentemente tale interazione come base fondante per politiche e paradigmi trasformativi, in grado di costruire una crescita inclusiva oltre che sostenibile.

La costruzione o lo sviluppo di ecosistemi d'innovazione costituisce così un terreno fertile per testare tale contaminazione. In questa prospettiva, proprio il protagonismo di un nuovo genere imprenditoriale esso stesso orientato all'impatto sociale, che includa trasversalmente imprenditoria sociale, ambientale e sostenibile, all'interno di politiche di innovazione direzionali e direzionate appare la chiave di volta istituzionale e neo-schumpeteriana per costruire nuovi policy mix che si concentrino sul rapporto tra performance innovativa trasformativa e imprese "orientate".

Le politiche volte alla costruzione di ecosistemi di innovazione locali in cui l'imprenditorialità ad impatto possa giocare un ruolo centrale rappresentano così un primo approccio sperimentale per costruire gradualmente politiche più vaste e sistemiche che riconoscano un ruolo di presidio industriale e innovativo anche alle forme di impresa sociale, ambientale o sostenibile.

È all'interno della cornice di ecosistemi territoriali di innovazione, orientati all'impatto, che si potranno realizzare e sperimentare meccanismi di trasferimento tecnologico e di conoscenza verso l'impact entrepreneurship, partendo dal vasto e fertile campo dell'economia sociale, spesso considerata lontana dal mondo dell'innovazione tecnologica. La territorialità non standardizzata di una pluralità di ecosistemi di innovazione si lega alla necessità di sviluppare condizioni abilitanti all'innovazione che superino il concetto stesso di cluster, definendo un sistema vasto di relazioni e di attori che influenzi l'azione imprenditoriale e innovativa al di là delle policy stesse, consentendo così di superare quelli fallimenti più sistemici e tradizionali delle policy.

Anche così una rinnovata dignità imprenditoriale per tali forme di impresa potrà contribuire alla direzionalità trasformativa dell'innovazione.

L'aspetto che possono assumere tali ecosistemi territoriali orientati all'impatto, in termini di livello di strutturazione, eterogeneità, formalizzazione dei legami, è ad oggi ancora incerto, non è univoco, ma non può prescindere dalla presenza di un'ibridità olistica.

Le formalizzazioni teoriche suggeriscono infatti la necessità di adottare un approccio contaminante tra ecosistemi ispirati ai tradizionali modelli tecnoscientifici, dei sistemi di innovazione (innovation systems) e alle configurazioni e transizioni sociotecniche.

È una tale contestualizzazione ibrida che, almeno dai modelli teorici, potrebbe consentire alle imprese ad impatto di esplicitare il proprio ruolo di diretta generazione di valore (Dedehayir et al., 2018) all'interno dell'ecosistema e di giocare così un ruolo più rilevante all'interno dell'intero scenario delle politiche di innovazione.

— Esempi embrionali, nuovi campi di ricerca e di policy

Resta da scoprire quali attori, se un maggiore protagonismo e coordinamento pubblico, piuttosto che privato, o al contrario un'autorganizzazione più spontanea e bottom-up degli attori della società civile, a partire dal Terzo settore stesso o da altre forme di impresa orientata, possano concretamente abilitare tale approccio contaminante.

Un campo aperto e fecondo di ricerca è lo studio dei processi, delle policy e delle azioni di guidance e di governance che possono contribuire alla costruzione di tali esperienze ecosistemiche.

Questo saggio non vuole né può ancora offrire risposte o best-practice definitive, ma intende piuttosto aprire un dibattito ed offrire una chiave di lettura teorica per esperienze e politiche che vedano un nuovo protagonismo di forme d'impatto all'interno dei processi di innovazione.

Diverse sono le esperienze, spesso germinali, nel contesto italiano ed europeo che potranno costituire un fertile con-

testo di analisi e sperimentazione di tali approcci ecosistemiche.

In Italia si può pensare *in primis* al nuovo ecosistema d'innovazione milanese MIND (Milano Innovation District). Il distretto, che sembra richiamare per molti connotati gli ecosistemi più orientati al determinismo tecno-scientifico e tradizionalmente tech-intensive, sorge geograficamente nell'area occupata dall'Esposizione Internazionale del 2015, è focalizzato sugli ambiti del bio-tech e della salute. Esso però vede tra i suoi protagonisti anche il mondo del Terzo settore attraverso il presidio rappresentato Fondazione Triulza e della sua Social Innovation Academy che costituisce e costituirà un vero e proprio hub di capacity building tecnologica per il Terzo settore e l'impresa sociale, in grado di contribuire anche all'integrazione del distretto col tessuto territoriale e sociale lombardo.

D'altro canto, l'esperienza bottom-up e altamente eterogenea, di Torino Social Impact, che vede Torino come prima città italiana a dotarsi di una strategia di sviluppo locale basata sulla costruzione di un ecosistema di imprenditorialità sociale tramite un'alleanza tra istituzioni pubbliche e private, rappresenta altresì un interessante piattaforma generativa di innovazione "orientata" (Falomi, De Giorgio, 2019) basata su imprese a impatto sociale, e sembra avvicinarsi parzialmente a modelli d'ecosistema più vicini alle configurazioni socio-tecniche.

Nel contesto europeo le esperienze francesi dei *Pôles territoriaux de coopération économique*, previsti dalla legislazione nazionale francese (art. 9, Loi 31 Juillet 2014) che raggruppano i principali attori territoriali dell'economia sociale, unitamente a centri di ricerca ed università con l'obiettivo di creare partenariati a servizio di progetti di innovazione sociale e tecnologica, costituiscono un'ulteriore pietra miliare nello sviluppo di ecosistemi di innovazione orientati all'impatto. I 160 *Pôles* sono infatti utilizzati dalle amministrazioni locali come veri e propri strumenti di sviluppo economico inclusivo per i territori (Fraisie, 2015; Delga, 2014).

Tali esperimenti, seppur ancora germinali o isolati, oltre che eterogenei, meritano l'attenzione di policymakers e accademici per il loro potenziale trasformativo, capace di influenzare le politiche di innovazione su una scala ben più vasta.

Lo sviluppo di ecosistemi d'innovazione orientati all'impatto presentato in questo saggio, appare infatti coerente con quel paradigma *tech for good* indicato dalla Commissione Europea (European Commission, 2020) come una delle dinamiche chiave in grado di portare un cambiamento strutturale al modello di crescita e alla qualità socio-ambientale della produttività, orientando così l'innovazione alla creazione di valore sociale, su scala continentale.

Proprio in tale prospettiva, la Commissione stessa (European Commission, 2020 - p. 192) nel documento che analizza la performance scientifica e innovativa dell'Unione, evidenzia quanto i cittadini e consumatori desiderino sempre più un'integrazione dell'impatto sociale all'interno della mission delle imprese stesse, in ottica di generazione di opportunità di business capaci di generare profitto e massimizzare il valore sociale.

Tale esplicito riconoscimento sembra aprire la strada a un nuovo ruolo dell'impact entrepreneurship in tutte le sue forme all'interno delle politiche europee dell'innovazione.

D'altro canto, il documento preparatorio all'European Action Plan for the Social Economy, a cura di European Social Economy – l'intergruppo di parlamentari europei per l'economia sociale – dal 2018 invita esplicitamente ad adottare politiche capaci di aumentare la competitività delle imprese dell'economia sociale, migliorando la loro creatività e innovazione, a promuovere l'uso di nuove competenze e tecnologie tra gli attori dell'economia sociale, anche incentivando la partecipazione delle piccole e medie imprese dell'economia sociale a progetti di ricerca e sviluppo e all'inclusione di queste ultime nei cluster di innovazione (Social Economy Europe, 2018 - p.25).

Queste azioni, tese a valorizzare l'orientamento socio-ambientale dell'imprenditorialità per riorientare radicalmente l'intero sistema economico, appaiono come lo scenario più auspicabile per rafforzare quella capacità di fornire soluzioni efficaci e sostenibili alle grandi sfide sociali, economiche e ambientali che caratterizza la mission stessa dell'impact entrepreneurship.

Forse solo aprendo il mondo delle politiche industriali e dell'innovazione a nuove forme imprenditoriali, d'impatto si potrà gradualmente risolvere quella dicotomia sistemica che Richard Nelson esplicitava già nel 1974 in quella domanda epocale che ancora oggi resta aperta: *If we can land a man on the moon, why can't we solve the problems of the ghetto?*

DOI: 10.7425/IS.2020.03.03

Bibliografia

- Adner R., Kapoor R. (2010), "Value creation in innovation ecosystems: How the structure of technological interdependence affects firm performance in new technology generations", *Strategic Management Journal*, 31(3), pp. 306-333. DOI: doi.org/10.1002/smj.821
- Barbera F., Parisi T. (2019), *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, Il Mulino, Bologna.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), "The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, 52(1), pp. 134-152. DOI: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x
- Battle-Anderson B.B., Dees J.G. (2008), "Rhetoric, Reality, and Research: Building a Solid Foundation for the Practice of Social Entrepreneurship", in Nicholls A. (ed.), *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, Oxford University Press, Oxford.
- Bock B.B. (2016), "Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection", *Sociologia Ruralis*, 56(4), pp. 552-573. DOI: 10.1111/soru.12119
- Breschi S., Lissoni F., Orsenigo L. (2003), "Success and failure in the development of biotechnology clusters: The case of Lombardy", in Fuchs G. (ed.), *Biotechnology in Comparative Perspective*, Routledge.
- Bryson J., Sancino A., Benington J., Sørensen E. (2017), "Towards a multi-actor theory of public value co-creation", *Public Management Review*, 19(5), pp. 640-654. DOI: 10.1080/14719037.2016.1192164
- Coenen L., Hansen T., Rekers J.V. (2015), "Innovation Policy for Grand Challenges: An Economic Geography Perspective", *Geography Compass*, 9(9), pp. 483-496. DOI: 10.1111/gec3.12231
- Dedehayir O., Mäkinen S.J., Ortt J.R. (2018), "Roles during innovation ecosystem genesis: A literature review", *Technological Forecasting and Social Change*, 136, pp. 18-29. DOI: 10.1016/j.techfore.2016.11.028
- Dees J.G. (2012), "A Tale of Two Cultures: Charity, Problem Solving, and the Future of Social Entrepreneurship", *Journal of Business Ethics*, 111(3), pp. 321-334. DOI: doi.org/10.1007/s10551-012-1412-5
- Dees J.G., Anderson B.B. (2006), "Framing a theory of social entrepreneurship: Building on two schools of practice and thought", in Mosher-Williams R. (ed.), *Research on Social Entrepreneurship: Understanding and contributing to an emerging field*, ARNOVA Occasional Paper Series, 1(3), pp. 39-66.

- Delga C. (2014), *Le développement des Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Renforcer les politiques de développement local durable*, Dans le cadre de la loi Économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 – Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique – Secrétariat d'État au Commerce, à l'Artisanat, à la Consommation et à l'Économie Sociale et Solidaire – République Française. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/17982.pdf>
- Diercks G., Larsen H., Steward F. (2019), Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm, *Research Policy*, 48(4), pp. 880-894. DOI: 10.1016/j.respol.2018.10.028
- Doherty B., Haugh H., Lyon F. (2014), "Social Enterprises as Hybrid Organizations: A Review and Research Agenda", *International Journal of Management Reviews*, 16(4), pp. 417-436. DOI: 10.1111/ijmr.12028
- European Commission (2020), *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2020*, Report analysing the state of innovation in Europe and recommendations for the future, Bruxelles.
- Falomi F.I., De Giorgio S. (2019), "Managing ecosystems for social innovation: the case of Torino Social Impact", paper presented at "XIII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale", 25-26 May, Rome.
- Fraisse L. (2015), *Caracteriser les Pôles Territoriaux de Coopération Economique. Premiers Résultats*, Le LABO de l'Économie Sociale et Solidaire, Paris. http://www.lelabo-ess.org/IMG/pdf/caracterisation_des_poles_territoriaux_de_cooperation_economique-premiers_resultats_a_c_octobre_2015.pdf
- Geels F.W. (2005), *Technological Transitions and System Innovations. A Co-evolutionary and Socio-technical Analysis*, Edward Elgar Publishing.
- Germak A.J., Robinson J.A. (2014), "Exploring the Motivation of Nascent Social Entrepreneurs", *Journal of Social Entrepreneurship*, 5(1), pp. 5-21. DOI: 10.1080/19420676.2013.820781
- Gilding M., Brennecke J., Bunton V., Lusher D., Molloy P.L., Codoreanu A. (2020), "Network failure: Biotechnology firms, clusters and collaborations far from the world superclusters", *Research Policy*, 49(2). DOI: 10.1016/j.respol.2019.103902
- Ghazinoory S., Nasri S., Ameri F., Montazer G.A., Shayan A. (2020), "Why do we need 'Problem-oriented Innovation System (PIS)' for solving macro-level societal problems?", *Technological Forecasting and Social Change*, 150. DOI: 10.1016/j.techfore.2019.119749
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2019), "Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications", *Journal of Economic Geography*, 19(2), pp. 273-298.
- Kibler E., Fink M., Lang R., Muñoz P. (2015), "Place attachment and social legitimacy: Revisiting the sustainable entrepreneurship journey", *Journal of Business Venturing Insights*, 3, pp. 24-29. DOI: 10.1016/j.jbvi.2015.04.001
- Kuhlmann S., Rip, A. (2018), "Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges", *Science and Public Policy*, 45(4), pp. 448-454. DOI: 10.1093/scipol/scy011
- Lundvall B.A. (1988), "Innovation as an Interactive Process: From User Producer Interaction to National systems of Innovation", in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G., Soete L. (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, London, pp. 349-370.
- Mair J., Noboa E. (2006), "Social Entrepreneurship: How Intentions to Create a Social Venture are Formed", in Mair J., Robinson J., Hockerts K. (eds.), *Social Entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, London.

- Mazzucato M. (2014), *A mission-oriented approach to building the entrepreneurial state*. <https://marianamazucato.com/wp-content/uploads/2014/11/MAZZUCATO-INNOVATE-UK.pdf>
- Markman G.D., Waldron T.L., Gianiodis P.T., Espina M.I. (2019), "E Pluribus Unum: Impact Entrepreneurship as a Solution to Grand Challenges", *Academy of Management Perspectives*, 33(4), pp. 371-382. DOI: 10.5465/amp.2019.0130
- Nelson R.R. (1974), "Intellectualizing about the moon-ghetto metaphor: A study of the current malaise of rational analysis of social problems", *Policy Sciences*, 5(4), pp. 375-414.
- Nicholls A. (2005), *Measuring Impact in Social Entrepreneurship: New Accountabilities to Stakeholders and Investors?*, ESRC Research Seminar, April 2005, Local Government Research Unit, London.
- Öberg C., Alexander A.T. (2019), "The openness of open innovation in ecosystems - Integrating innovation and management literature on knowledge linkages", *Journal of Innovation & Knowledge*, 4(4), pp. 211-218. DOI: 10.1016/j.jik.2017.10.005
- Oh D.S., Phillips F., Park S., Lee E. (2016), Innovation ecosystems: A critical examination, *Technovation*, 54, pp. 1-6. DOI: j.technovation.2016.02.004
- Pellegrini G., Tortorella W. (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione N. 11, Ufficio Valutazione d'Impatto, Senato della Repubblica Italiana.
- Prodi E. (2017), "I centri di competenza per l'Industria 4.0: la 'lezione' dei parchi scientifici e tecnologici", *Professionalità Studi*, 1(5), pp. 172-207.
- Rawhouser H., Cummings M., Newbert S. L. (2019), "Social Impact Measurement: Current Approaches and Future Directions for Social Entrepreneurship Research", *Entrepreneurship Theory and Practice*, 43(1), pp. 82-115. DOI: 10.1177/1042258717727718
- Robinson J. (2006), "Navigating Social and Institutional Barriers to Markets: How Social Entrepreneurs Identify and Evaluate Opportunities", in Mair J., Robinson J., Hockerts K. (eds.), *Social Entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, London.
- Social Economy Europe (2018), *The Future of EU policies for the Social Economy: Towards a European Action Plan*, Bruxelles. <https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2020/02/SEE-Action-Plan-for-Social-Economy.pdf>
- Steiner A., Teasdale S. (2019), "Unlocking the potential of rural social enterprise", *Journal of Rural Studies*, 70, pp. 144-154. DOI: j.jrurstud.2017.12.021
- Steyaert C., Hjorth D. (eds.) (2008), *Entrepreneurship as Social Change: A Third Movements in Entrepreneurship Book*, Edward Elgar Publishing.
- Tapsell P., Woods C. (2010), "Social entrepreneurship and innovation: Self-organization in an indigenous context", *Entrepreneurship and Regional Development*, 22(6), pp. 535-556. DOI: 10.1080/08985626.2010.488403
- Weber K.M., Rohracher H. (2012), "Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework", *Research Policy*, 41(6), pp. 1037-1047. DOI: 10.1016/j.respol.2011.10.015

La previsione delle crisi aziendali nelle cooperative sociali italiane

Alessandro Montrone, *Università degli Studi di Perugia*

Simone Poledrini, *Università degli Studi di Perugia*

Elizabeth Searing, *University of Texas at Dallas*

Abstract

Ad oggi, il tema della previsione della possibile crisi economica e finanziaria delle cooperative sociali (CS) non è ancora stato affrontato in modo approfondito. Pertanto, l'obiettivo del presente lavoro è fornire un contributo presentando un modello di previsione delle crisi delle CS basato su indicatori di bilancio. La ricerca ha riguardato l'intera popolazione italiana delle CS con più di cinque dipendenti per l'arco temporale di cinque periodi amministrativi (2014-2018).

Le CS così estrapolate dal database AIDA, sono state suddivise in "active" (ossia in fase di continuazione dell'operatività aziendale) e "non active" (ossia quelle che nel 2018 non risultavano più attive) e valutate nei loro equilibri economici e finanziari impiegando un numero limitato, ma altamente significativo, di indici di bilancio. Considerate peraltro le specificità delle CS, alcuni di questi indicatori sono risultati più di altri predittivi rispetto a future situazioni di crisi, portando all'individuazione di un modello basato sugli score ottenuti in solo cinque indici di bilancio.

I dati analizzati mostrano, peraltro, che le condizioni economiche e finanziarie delle CS italiane sono in complessivo lieve progresso dal 2014 al 2017, ma segnano una inversione di tendenza nel 2018 che potrebbe rappresentare un primo segnale di una possibile evoluzione futura negativa.

L'articolo si rivolge agli studiosi del settore, ma anche agli operatori della cooperazione sociale e ai referenti delle politiche pubbliche in ambito sociale al fine di prevenire future crisi e sostenere le realtà più virtuose.

Keywords: cooperative sociali, crisi d'impresa, indici di bilancio, modelli di previsione delle crisi d'impresa

DOI: 10.7425/IS.2020.03.02

Introduzione

Negli ultimi vent'anni le cooperative sociali (CS) italiane sono state oggetto di studio da molti punti di vista: le motivazioni dei lavoratori (Borzaga, Tortia, 2006; Carpita, Manisera, 2007), il nesso con il sistema di welfare (Borzaga, Galera, 2016; Burgalassi, 2008), l'analisi dei bilanci (Andreas, Tortia, 2007; Costa, Carini, 2016), i nuovi modelli (Poledrini, 2017; Poledrini, Tortia, 2018), l'innovazione sociale (Farina, Fazzi, 2009; Tortia et al., 2020) e i suoi aspetti teorici (Poledrini, 2015).

Tuttavia, molto meno spazio è stato dedicato all'analisi delle CS in termini di performance economico-finanziaria e ancora meno alla previsione delle possibili crisi aziendali. Infatti, brevemente, si ricorda che l'unicità delle CS, insieme alle imprese sociali, rispetto alle altre tipologie d'impresa, è data dall'aver una mission volta a «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini», così come recita l'articolo 1 della L. 381/1991, e allo stesso tempo di raggiungere tale obiettivo attraverso un'attività economica d'impresa. Quest'ultima attività, inoltre, in molti casi, si trova a confrontarsi in modo competitivo con le imprese for profit. Da qui deriva la necessità per le CS di essere adeguatamente strutturate in termini economici e finanziari al fine di prevenire eventuali e possibili crisi aziendali.

Ovviamente tale approccio "aziendalista" all'analisi delle CS italiane non vuole, in nessun modo, trascurare la già richiamata vocazione sociale di queste imprese, ma proprio per la difesa di tale aspetto è importante che queste organizzazioni siano forse ancor più ancorate alla necessità di una stabilizzazione economica e finanziaria.

L'articolo è strutturato nel modo seguente. Il primo paragrafo richiama brevemente gli aspetti principali della struttura economica e finanziaria posseduta dalle CS, così come emerge dai prevalenti studi pubblicati fino ad oggi. Il paragrafo successivo richiama la dottrina e i concetti fondamentali in materia di riconoscimento della crisi aziendale nei suoi segni premonitori, ragionando sulle possibili cause esistenti alla sua base. Proprio allo scopo di prevedere per tempo l'insorgenza di situazioni di crisi, nel terzo paragrafo si richiamano gli strumenti elaborati a tale scopo dalla dottrina aziendalistica. A questo punto, fornite alcune precisazioni sulla metodologia seguita, si cerca, nel paragrafo successivo, di definire un modello di previsione delle crisi che tenga conto delle peculiarità delle CS avvalendosi di alcuni indicatori di bilancio e dell'assegnazione di score ai valori volta per volta assunti dagli stessi. Ciò è effettuato allo scopo di calcolare un punteggio sintetico che possa esprimere in termini quantitativi le situazioni destinate, senza adeguate azioni di contrasto, a far scivolare la CS in una situazione di crisi anche irreversibile. Infine, giovandosi della copiosa entità di dati analizzati sui bilanci di oltre duemila CS, viene

offerta una panoramica della situazione finanziaria e della performance economica della categoria sul quinquennio compreso tra il 2014 e il 2018 all'interno del paragrafo sei. Per ultimo delle brevi conclusioni terminano il lavoro.

—— La struttura economica e finanziaria delle cooperative sociali: elementi di forza e di debolezza

L'analisi della performance economica e finanziaria nelle imprese *for profit* ha, fra l'altro, lo scopo di valutare come tali organizzazioni siano in grado di remunerare il capitale investito da parte degli investitori. Diversamente, le CS non hanno la necessità di realizzare un avanzo di gestione elevato, perché il loro compito è quello di soddisfare dei bisogni di tipo collettivo e sociale. Tuttavia, il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario è la *conditio sine qua non* perché tale attività d'impresa sociale possa perdurare nel tempo.

Dal punto di vista della patrimonializzazione, la gran parte degli studi (Costa et al., 2012; Costa, Carini, 2016) fin qui svolti mostrano che solitamente le CS italiane godono di un elevato grado di patrimonializzazione medio che è dato soprattutto dal perseguimento di politiche di accumulazione degli utili derivanti dalla gestione e attraverso la loro destinazione a riserve indivisibili. In particolare, Andreaus e Tortia (2007) hanno mostrato che circa il 60% delle CS intervistate durante la loro ricerca aveva un grado di patrimonializzazione intermedia o elevata e solo circa il 40% di queste molto bassa o bassa.

Altro dato interessante è la capacità delle CS italiane di reagire in modo positivo alla crisi economica del 2007 e 2008 innescata dai mutui subprime. In particolare, Costa e Carini (2016) hanno messo in luce che le CS analizzate hanno aumentato il loro fatturato complessivo e il totale dell'attivo tra il 2008 e il 2011, dimostrando di avere delle performance migliori delle imprese *for profit* nel medesimo periodo. Tale risultato è stato possibile grazie alla capacità delle CS di affrontare il mercato attraverso strumenti innovativi (Borzaga, 2013) e la loro indipendenza dai contributi pubblici e privati. Infatti, sempre Andreaus e Tortia (2007) hanno messo in evidenza che i ricavi delle CS italiane provenienti da attività commerciale erano pari a circa il 93% del totale delle entrate e solo il resto proveniva da: contributi del settore pubblico per il 3,8%, contributi del settore privato per l'1,2%, contributi in conto capitale per lo 0,3% e altri ricavi per il 2,3%.

Dal punto di vista degli aspetti finanziari occorre dire che ad oggi sono stati pubblicati pochissimi lavori che affrontano questo tema. Tuttavia, sebbene vi siano poche ricerche empiriche che abbiano studiato tale tema, vi sono delle "credenze" sulla situazione finanziaria delle CS italiane che tendono a mettere in cattiva luce questo tipo di organizzazioni. Tra queste, la più diffusa è che solitamente le CS non dispongano di sufficienti mezzi finanziari (Borzaga, Fontanari, 2017). Infatti, molti sostengono che la presenza del vincolo della distribuzione degli utili, una governance democratica e le possibili limitate capacità manageriali che le CS potrebbero avere, rendano le CS più deboli rispetto alle imprese *for*

profit nell'accesso alla finanza. In sintesi, secondo tale filone di pensiero le CS non sarebbero di fatto sostenibili. Sicuramente, le CS non sono in genere dotate di elevati capitali ma, come hanno osservato Borzaga e Fontanari (2017), occorre dire che in molti casi tali capitali finanziari non sono neanche necessari, perché il vero capitale delle CS è quello umano che è al centro del processo di erogazione dei servizi alla persona. Piuttosto si può dire che le difficoltà che hanno molte CS siano date dalla loro piccola dimensione e che quindi siano di fatto assimilabili alle medesime difficoltà incontrate dalle PMI. A tale riguardo, Casanova (2006) ha messo in luce la presenza di una problematicità nel rapporto banca-CS per il fatto che questi due soggetti spesso "parlano" lingue differenti, per cui non si comprendono a svantaggio di entrambi: «appare allora, evidente, la necessità di transitare verso un modello di intermediazione orientato alla finanza di progetto. Tale nuovo orientamento sottende l'attuazione di legami duraturi e, in una certa misura, organici, che consentano di ridurre le asimmetrie informative e di impostare su basi cooperative e non antagoniste il rapporto» tra istituti di credito e mondo della cooperazione sociale (Casanova, 2006 - p. 268).

Seguendo i risultati delle ricerche fino ad ora condotte su questo tema, si può affermare che le CS, in generale, non abbiano problemi particolari di accesso alle risorse finanziarie e mostrino di avere sia una elevata capacità di generare valore rispetto al capitale investito, sia un equilibrio della struttura finanziaria. Per ultimo, la bassa patrimonializzazione di alcune CS trova spiegazione nel fatto che queste hanno un minore fabbisogno di risorse finanziarie rispetto alle società di capitali in quanto le attività che abitualmente svolgono sono di tipo *labour-intensive*.

—— La crisi aziendale e le sue possibili cause

Alla luce delle considerazioni effettuate e nella convinzione che sia di fondamentale importanza, pur in assenza di esigenze di remunerazione del capitale, verificare nelle CS l'esistenza nel tempo di condizioni di equilibrio economico-finanziario, si pone anche per questa categoria di aziende l'esigenza di riconoscere per tempo (e quindi, nei limiti del possibile, prevenire) l'insorgenza di situazioni di crisi. Tutto ciò a doverosa tutela non solo dei principali stakeholder, come i soci, i dipendenti e terzi finanziatori, ma anche e soprattutto in considerazione dell'interesse a non far venire meno l'apporto della CS al tessuto socioeconomico di riferimento, in un'ottica più ampia di interesse collettivo.

In materia di crisi d'impresa e di cause della stessa, la dottrina aziendalistica offre numerosi e qualificati contributi, anche se rivolti alla generalità del variegato mondo aziendale (Argenti, 1976; Bertoli, 2000; Brugger, 1984; Coda, 1977; Confalonieri, 1993; Falini, 2008; Guatri, 1986; Moliterni, 1999; Piciocchi, 2003).

Da un punto di vista esclusivamente finanziario, lo stato di crisi coincide con quello di insolvenza, ossia con l'incapacità dell'azienda di far fronte alle proprie obbligazioni per il venir meno delle condizioni di liquidità e di credito necessarie a tal

fine (Zito, 1999); tuttavia, l'insolvenza è solo la manifestazione e proclamazione ultima di uno stato di crisi che ha cause non solo finanziarie ma anche, e più precocemente, economiche. Infatti, nella teoria del valore (Fruhan, 1979; Guatri, 1991, 1992; James, 2010; Pellicelli, 2007) la crisi si sostanzia in un circolo vizioso che parte da problemi di redditività che determinano perdite economiche e, quindi, erosioni del valore del capitale, con conseguenti squilibri nei flussi finanziari che portano al venir meno della fiducia da parte dei finanziatori (Guatri, 1995); in aggiunta, si possono anche innescare situazioni di crisi per cause specifiche, connesse a motivazioni di tipo finanziario, come ritardi nei pagamenti da parte di pubbliche amministrazioni, che possono generare insolvenza persino in imprese economicamente sane.

Dunque, la crisi costituisce solo la seconda e finale fase del processo di deterioramento delle condizioni economiche e finanziarie. Infatti, nell'ambito del percorso che porta alla fine dell'impresa, vanno distinte due fasi (declino e crisi) a ciascuna delle quali corrispondono due stadi (Guatri, 1986). In particolare, la fase del declino comprende:

- uno stadio di incubazione, durante il quale si manifestano i primi segnali di decadenza e di disequilibrio economico-finanziario;
- uno stadio di maturazione durante il quale si hanno perdite reddituali e diminuzione del valore del capitale economico.

Nella fase della crisi si distingue invece tra:

- uno stadio in cui le perdite reddituali causano una riduzione dei flussi di cassa, che ad un certo punto diventano negativi determinando il deterioramento dell'affidabilità dell'impresa;
- uno stadio di crisi conclamata in cui l'impresa diviene insolvente.

In questa prospettiva, l'insolvenza è una manifestazione e una conseguenza del disequilibrio economico e la crisi non può essere risolta solo ripristinando l'equilibrio finanziario, ma occorre anche eliminare le cause alla radice delle perdite economiche o altri fattori che incidono negativamente sulla sopravvivenza del sistema aziendale.

In altri termini, si può asserire che la crisi aziendale trova due possibili cause di fondo che sono strettamente connesse tra loro, ossia:

- fattori che generano uno squilibrio economico che, a sua volta, determina uno squilibrio di tipo finanziario, ulteriormente aggravato dalla presenza di uno squilibrio patrimoniale (che si ha in presenza di insufficienza di mezzi propri). Questo è causa di un ulteriore peggioramento anche della situazione economica a causa degli elevati oneri finanziari associati all'eccessivo indebitamento;
- fattori che generano un disequilibrio finanziario, determinati non tanto dall'incapacità dell'azienda nel gestire la propria attività economica, quanto piuttosto da situazioni di difficoltà che coinvolgono soggetti terzi (come nel caso di clienti insolventi che non adempiono ai loro impegni di pagamento) o dalla inadeguata capacità di impostare correttamente la struttura finanziaria. Simili situazioni, oltre a generare condizioni di tensione e stress finanziario, si ripercuotono a loro volta negativamente anche sugli equilibri economici per tramite, anche in questo caso, degli elevati oneri finanziari.

Gli studi che hanno indagato le cause delle crisi aziendali si possono ricondurre a differenti e significativi filoni di ricerca. Secondo la prospettiva deterministica degli economisti industriali, le crisi sono causate dai mutamenti ambientali non prevedibili (evoluzione tecnologica, dinamica della domanda, evoluzione socio-demografica, cambiamenti normativi) che non consentono alle imprese di adattarsi, in tempi rapidi, alle nuove strategie competitive (Sheppard, 1995).

Un altro di questi filoni ha indagato il possibile ruolo negativo giocato dal management nel processo di generazione della crisi; nello specifico, una parte della dottrina ritiene che i vertici aziendali causano la crisi nella misura in cui non riescono a monitorare adeguatamente i fattori ambientali (Burns, Stalker, 1961; Nelson, 1995; Scott, 1992). Un'altra parte sostiene che le azioni poste in essere dal management siano le uniche cause delle difficoltà aziendali (Starbuck et al., 1978; Hambrick e Mason, 1984). Anche secondo Coda (1987), l'insuccesso di un processo di crisi aziendale è dovuto all'inadeguatezza delle competenze imprenditoriali e manageriali rispetto alla complessità dei problemi da gestire o alle difficoltà della situazione.

Tuttavia, considerare il management quale unico responsabile delle vicende dell'impresa appare un approccio alquanto semplicistico che non tiene conto di tutte le altre circostanze (interne ed esterne all'azienda) che possono intervenire nel causare il deterioramento delle condizioni economiche, finanziarie e patrimoniali (Slatter, Lovett, 1999). Nella stessa direzione va il pensiero del Guatri (1986) quando scrive che accusare il management è un approccio non molto adatto a descrivere la complessa realtà della crisi, che può dipendere anche da altri fattori fuori dal controllo di chi gestisce l'azienda.

Nella realtà, è ragionevole asserire che le crisi sono riconducibili sia a fattori endogeni che a fattori esogeni all'azienda. Rispetto ad essi, è opportuno citare lo studio di Slatter e Lovett (1999) che individuano dieci fattori endogeni e tre fattori esogeni alle radici della crisi. I primi sono:

- management inadeguato
- carente controllo della gestione finanziaria
- incapacità a gestire le risorse aziendali
- costi di funzionamento troppo elevati
- politiche commerciali inefficaci
- eccessivi carichi di attività
- commesse di grandi dimensioni inesitate
- politiche di acquisizioni inadeguate
- errata politica degli investimenti
- inerzia e confusione organizzativa.

Mentre i fattori esogeni riguardano:

- cambiamenti nella domanda
- dinamiche concorrenziali
- andamento sfavorevole dei prezzi di beni/servizi.

A questi ultimi, ad avviso di chi scrive e come evidenziato nelle precedenti considerazioni, vanno aggiunti fattori connessi con difficoltà finanziarie generate dalla insolvenza o dal ritardato pagamento di somme dovute da parte di soggetti terzi, pubblici o privati che siano.

Nel complesso, si può concludere che il peso che ciascun fattore può esercitare nel provocare la crisi aziendale va valu-

tato tenendo conto della sua capacità di causare un sostanziale e duraturo indebolimento dei fattori critici di successo; inoltre, la complessità dei processi di crisi trova motivo nella contestuale presenza di più fattori scatenanti (Falini, 2011).

— La previsione delle crisi aziendali mediante l'analisi del bilancio

Nella consapevolezza della varietà e complessità dei fattori determinanti le crisi aziendali, risulta essenziale la possibilità di individuare per tempo l'insorgere di criticità potenzialmente generatrici di una situazione di crisi, così da poter intervenire efficacemente scongiurandola o, quanto meno, limitandone i danni.

A tale scopo, il punto di partenza è nell'analisi del bilancio con l'elaborazione di indicatori capaci di segnalare i primi sintomi di stati di difficoltà che possono in seguito sfociare in una situazione di crisi conclamata e, in ultimo, di insolvenza.

Nonostante i modelli di previsione delle insolvenze basati su indicatori di performance che traggono origine dai documenti di bilancio provengano in prima istanza dal contributo di studiosi nordamericani e prendano essenzialmente avvio dai lavori di Altman, l'importanza dello studio dei bilanci a fini prospettici è riconosciuta dagli aziendalisti italiani fin dai primi decenni del XX secolo (Besta, 1922; Ceccherelli, 1930).

Nel panorama internazionale, i primi studi sulla previsione dell'insolvenza sono degli anni successivi alla crisi del '29 e sono stati realizzati allo scopo di fornire alle banche strumenti per valutare il merito creditizio delle imprese e, quindi, coadiuvarle nelle decisioni di finanziamento (FitzPatrick, 1931; Ramser, Foster, 1931; Smith, 1930; Smith, Winakor, 1935; Tamari, 1966; Wall, 1936). È soprattutto, però, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso che tali studi si sviluppano tramite il ricorso a metodologie statistiche fondate sull'utilizzo di indicatori economico-finanziari (Alberici, 1975; Altman, 1968; Altman, 1995; Altman, 2002; Altman et al., 1977; Altman et al., 2013; Appetiti, 1984; Argenti, 1976; Aziz et al., 1988; Balwind, Glezen, 1992; Beaver, 1966; Blum, 1974; Deakin, 1972; Deakin, 1977; Edmister, 1972; Elam, 1975; Flagg et al., 1991; Forestieri, 1986; Jones et al., 2017; Lawrence, Bear, 1986; Libby, 1975; Pompe, Bilderbeek, 2005; Sung et al., 1999; Taffler, 1982; Tanaka et al., 2017; Traczynski, 2017).

Quindi, il primo studio preso dalla letteratura come riferimento per la previsione delle crisi aziendali è quello di Altman (Cestari, 2006) che, utilizzando la tecnica dell'analisi di bilancio per indici, propone un modello di previsione degli stati di insolvenza. Il suo modello, il cosiddetto Z Score, risale nella sua prima versione al 1968. Tuttavia, nel tempo, questo modello (inizialmente pensato per imprese industriali quotate) è stato oggetto di revisioni e modifiche per adattarlo ad altre tipologie d'impresa, tra le quali quelle non quotate nei mercati finanziari con lo Z' Score (Altman, 1993) e quelle non appartenenti al settore manifatturiero o operanti nei paesi emergenti con lo Z" Score (Altman, Hartzell, Peck, 1995).

Volendo individuare i limiti del modello, esso cerca di rappresentare con poche variabili una realtà multidimensionale e

in continuo movimento, facendo riferimento a valori storici e contabili. Al riguardo, alcuni studiosi fanno rilevare come:

- i dati contabili possano essere non attendibili nella misura in cui sono influenzati da politiche di bilancio e, più in generale, dai giudizi soggettivi di chi è preposto alla elaborazione dei bilanci (Luerti, 1992);
- i dati di bilancio riguardano periodi amministrativi passati e, quindi, non necessariamente danno sufficienti indicazioni circa le prospettive future (Grice, Dugan, 2001; Johnson, 1970).

Tuttavia, i modelli elaborati da Altman e da altri autori che hanno applicato una logica analoga a differenti settori economico-produttivi e a diverse aree geografiche (Antonowics, 2014; Berzkalne, Zelgalve, 2013; Boritz et al., 2007; Chen, 2014; Dakovic et al., 2010; Fito et al., 2017; Nam, Jinn, 2000) non hanno ancora investito le imprese sociali e, tanto meno, quelle in forma di CS, per le quali molti degli indicatori di bilancio, e soprattutto quelli di performance economica, assumono valenza differente.

Inoltre, va ricordato il recente intervento del legislatore con l'emanazione del "Codice della Crisi" (d.lgs. n. 14/2019) il quale, tra l'altro, disciplina gli strumenti di allerta per la tempestiva individuazione della crisi dell'impresa. Infatti, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), sulla base dell'incarico previsto dall'art. 13, comma 2, del citato decreto, ha elaborato gli indici del sistema dell'allerta che farebbero presumere la sussistenza di uno stato di crisi.

Questi indici sono collocati gerarchicamente su due livelli, dove il primo comprende l'esistenza di un patrimonio netto negativo (deficit patrimoniale) e il DSCR (Debt Service Coverage Ratio) a sei mesi inferiore ad uno, mentre si fa ricorso al secondo se il patrimonio netto è positivo (e il capitale sociale è sopra il limite legale) e il DSCR non è disponibile (o non è sufficientemente affidabile nel suo calcolo).

Tale secondo livello include cinque indici (indice di sostenibilità degli oneri finanziari, indice di adeguatezza patrimoniale, indice di ritorno liquido dell'attivo, indice di liquidità e indice di indebitamento previdenziale e tributario), i cui valori soglia devono essere congiuntamente superati per configurare la sussistenza dello stato di crisi.

Rinviamo per approfondimenti al documento "Crisi d'impresa. Gli indici dell'allerta" (CNDCEC, 2019), nel presente contributo non si è ritenuto consono il ricorso per le CS ai sopra richiamati indicatori per i seguenti motivi:

- il loro orizzonte temporale è concentrato sul presente e sul prossimo futuro (sei mesi), per cui servono a rilevare uno stato di crisi conclamato (non a caso il legislatore parla di "sussistenza" dello stesso), ma non a prevederne l'insorgenza in un futuro meno ravvicinato; nello specifico, dei sette indicatori di allerta solo l'indice di sostenibilità degli oneri finanziari e quello di adeguatezza patrimoniale possono prestarsi ad una previsione di situazioni di crisi oltre il breve termine, mentre gli altri "fotografano" una situazione di insolvenza già evidente;
- non si tratta di indicatori "pensati" per le CS, non essendo in grado di coglierne appieno le peculiarità, anche se delle modifiche nel calcolo del DSCR e dell'indice di liquidità sono indicate dal CNDCEC per le cooperative e i consorzi;

– sono indici quasi esclusivamente basati su grandezze finanziarie e patrimoniali (fatta eccezione per l'indice di sostenibilità degli oneri finanziari, unico basato su valori di natura economica) e trascurano valori economici di primario rilievo (oltre che più predittivi) quali, ad esempio, l'EBITDA.

Quindi, fermo restando che l'analisi di bilancio per indici rimane uno strumento fondamentale per comprendere la situazione economica, patrimoniale e finanziaria aziendale e individuare eventuali squilibri, anomalie e rischi cui l'impresa è esposta, tali indici non possono essere impiegati meccanicamente sia nelle diverse versioni del modello di Altman, sia in quelli utilizzati da altri Autori (Beaver, 1966; Springate, 1978; Fulmer, 1984; Zmijewski, 1984; Sorins, Voronova, 1998); peraltro, nemmeno gli indicatori individuati dal CNDCEC a seguito della emanazione del Codice della Crisi (d.lgs. n. 14/2019) possono essere considerati idonei per la previsione precoce dell'insorgenza degli stati di crisi delle CS per le motivazioni sopra esposte.

— La metodologia applicata

Nel presente contributo si è cercato di costruire un modello applicabile alla peculiare realtà delle CS italiane con un approccio induttivo-deduttivo, tipico degli studi aziendalistici.

Deduttivo, in quanto esiste ampia ed autorevole letteratura circa gli indicatori di bilancio da considerare più significativi al fine dell'apprezzamento dell'esistenza, o meno, nell'azienda di condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, per cui da questi indicatori e dalle loro caratteristiche e capacità informative occorre prendere le mosse in un ragionamento che voglia individuare i segnali premonitori di possibili stati di crisi futuri.

Induttivo, in quanto, per tenere in debito conto le caratteristiche peculiari delle CS, è stata effettuata una analisi sull'intera popolazione delle stesse in Italia, estraendo i valori di bilancio ed altri parametri significativi dal data-base AIDA delle CS con più di 5 dipendenti per l'arco temporale di cinque periodi amministrativi, dal 2014 al 2018. Tale operazione è stata tesa ad individuare, appunto, in via induttiva quali tra i molteplici indici di bilancio fossero i più "predittivi" rispetto alle future crisi. L'estrazione è stata fatta distinguendo tra le aziende che nel 2018 erano ancora "attive", ossia in fase di continuazione dell'operatività aziendale, e quelle che, sempre nel 2018, per diversi motivi, ma comunque riconducibili alla proclamazione di una situazione di crisi aziendale, non risultavano più attive. L'esclusione delle CS fino a 5 addetti, assimilabili alla categoria delle micro-imprese è motivata sia dalla carenza nel data-base di informazioni di bilancio su grandezze di primaria importanza, sia per rendere in qualche misura più omogeneo dimensionalmente il gruppo di aziende analizzate.

Depurando i dati da quelle poche situazioni in cui la mancanza di significativi valori di bilancio nel data-base avrebbe in qualche misura falsato l'analisi, sono rispettivamente prese in considerazione 2.067 CS attive e 391 non attive nel 2018, ma comunque ancora esistenti ed attive nel 2014.

Questo consente due tipi di elaborazioni sui dati così estratti, e più precisamente:

- l'individuazione, come si premetteva, in via induttiva-deduttiva, degli indicatori più predittivi di un futuro stato di crisi, confrontando sul 2014 i valori di alcuni significativi indici nel gruppo delle "attive" con quelli assunti dai medesimi sul gruppo delle "non attive", ben sapendo cosa sarebbe accaduto in termini di manifestazione di una situazione di crisi a queste CS nei successivi anni. Questo consente di delineare un modello, semplificato, ma, a nostro avviso, efficace per l'individuazione precoce di situazioni aziendali destinate a degenerare verso uno stato di crisi. Inoltre, questo consente anche a chi amministra una CS di poter scegliere con ponderazione tra le seguenti due alternative: a) procedere verso una ordinata e tempestiva liquidazione dell'attività prima che questa produca ben più gravi perdite ed erosioni patrimoniali, sia nel capitale proprio che in quello di terzi; b) dove ancora possibile, ed avendo idee e risorse da mettere in campo, tentare una azione di turn-around in grado di invertire la tendenza negativa e prevenire la cessazione dell'attività aziendale;
- una analisi di tipo descrittivo che prenda in esame l'evoluzione conosciuta nei principali indicatori di bilancio in questi anni dal panel di CS esistenti in tutto il quinquennio.

— La definizione di un modello di previsione delle crisi aziendali per le cooperative sociali

Dall'estrazione dei dati di bilancio dal database AIDA sono stati calcolati gli indicatori che nella dottrina aziendalistica in materia di analisi di bilancio (Avi, 2007; Brunetti et al., 1984; Caramiello et al., 2003; Ferrero et al., 2003; Manzoni, 2002; Montrone, 2016; Paganelli, 1987; Quagli et al., 1994; Sostero et al., 2016; Terzani, 1996) sono considerati maggiormente espressivi sia per:

- delineare le condizioni di solvibilità dell'azienda nel breve termine (current ratio, dato dal rapporto l'attivo circolante e le passività a breve, ossia al numeratore le voci del gruppo C dell'attivo di stato patrimoniale esigibili entro l'esercizio successivo, oltre alle voci del gruppo D relative a ratei e risconti attivi, e al denominatore le voci del gruppo D del passivo di stato patrimoniale esigibili entro l'esercizio successivo, oltre alle voci del gruppo E relative a ratei e risconti passivi);
- indicare l'esistenza di una adeguata solidità patrimoniale con un contributo significativo delle risorse proprie nel finanziamento delle immobilizzazioni (warranty ratio, dato dal rapporto tra capitale proprio e attivo fisso, ossia al numeratore le voci del gruppo A del passivo di stato patrimoniale e al denominatore le voci del gruppo B dell'attivo di stato patrimoniale);
- esprimere sinteticamente la corretta impostazione della struttura finanziaria nella sua composizione tra risorse proprie e di terzi (equity multiplier, dato dal rapporto tra totale degli investimenti e capitale proprio, ossia al numeratore il totale dell'attivo di stato patrimoniale e al denominatore le voci del gruppo A del passivo di stato patrimoniale);
- misurare la performance economica complessiva dell'azienda (ROA, dato dal rapporto tra reddito netto e totale degli investimenti, ossia al numeratore la voce 21 del conto economico e al denominatore il totale dell'attivo di stato patrimoniale);
- focalizzare, nel quadro della sopra indicata performance economica complessiva, il contributo del segmento di ge-

stione caratteristica (EBITDA sul totale degli investimenti, ossia al numeratore la differenza A-B tra valore e costi della produzione, nettata dell'incidenza della voce 10, e al denominatore il totale dell'attivo di stato patrimoniale);

- esprimere il tasso di rendimento delle risorse proprie (ROE, dato dal rapporto tra reddito netto e capitale proprio, ossia al numeratore la voce 21 del conto economico e al denominatore le voci del gruppo A del passivo di stato patrimoniale);
- infine, verificare la sostenibilità delle scelte di finanziamento in termini di ricaduta sulla gestione economica, condizione tipicamente possibile mettendo in rapporto gli oneri finanziari con i ricavi delle vendite, ossia al numeratore la voce 17 del conto economico e al denominatore la voce 1 del conto economico.

Basandosi sui valori medi delle diverse grandezze di bilancio si è quindi proceduto al calcolo del valore di questi indicatori con riferimento al 2014 sia per le CS "active" che per quelle "non active"; sui valori così ottenuti possono essere espressi dei giudizi che da qualitativi ottengono una espressione quantitativa assegnando uno score da 1 a 5, rispettivamente ad indicare:

- score 1: situazione di grave disequilibrio
- score 2: situazione di moderato disequilibrio
- score 3: situazione di equilibrio minimo
- score 4: situazione di equilibrio soddisfacente
- score 5: situazione di equilibrio più che soddisfacente.

Tenendo poi conto delle indicazioni provenienti dalla dottrina e dalla prassi aziendalistica nella valutazione delle risultanze degli indicatori, unitamente alle caratteristiche di aziende non profit proprie delle CS, si riportano di seguito gli intervalli di valori per ciascun ratio che assegnano lo score nella classificazione sopra elencata.

Applicando ai valori emersi per gli indicatori nei due gruppi, si possono osservare le differenze in termini di punteggio, oltre che gli spread tra "active" e "non active" (NA-A) assoluti e relativizzati.

Il primo elemento sul quale richiamare l'attenzione è che lo score medio (average rating) diverge in misura netta tra i due gruppi, totalizzando le "active" un punteggio di 3,71, ossia in una situazione di equilibrio vicino al soddisfacente, contro il punteggio di 1,43 che posiziona le "non active" in condizioni appena più prossime al grave che al moderato disequilibrio.

Tuttavia, indicazioni più rilevanti in termini di predittività vengono dall'osservazione dei singoli indici nei valori assunti sui due gruppi; in particolare, si può osservare che:

- il current ratio non differisce sensibilmente tra i due gruppi e, comunque, nelle "non active" denota una situazione di soglia, ma non di disequilibrio conclamato; peraltro, il current ratio è tipicamente un indicatore che tende a peggiorare nelle fasi più avanzate della crisi aziendale, quando ormai iniziano a manifestarsi problemi di solvibilità. Pertanto, questo indice non possiede una significativa capacità predittiva di future possibili situazioni di crisi e può, di conseguenza, essere espunto dal modello;
- ben più significativo sembra essere il warranty ratio, considerato che lo score delle "active" è 4 contro 1 nelle "non active"; il valore di 0,46 di queste ultime significa che meno della metà delle immobilizzazioni trova copertura nelle risorse proprie e, quindi, il requisito della solidità patrimoniale è significativamente compromesso, il che pone una seria ipotesi sulla continuazione dell'attività dell'azienda, a meno che non intervengano adeguati apporti di capita-

Ratios	Score = 1	Score = 2	Score = 3	Score = 4	Score = 5
Current ratio	< 0,8	0,8 - 0,99	1 - 1,19	1,2 - 1,5	> 1,5
Warranty ratio	< 0,5	0,5 - 0,64	0,65 - 0,79	0,8 - 0,99	> 1
Equity multiplier	> 10	6 - 10	3 - 5,99	2,99 - 2	< 2
ROA	negative	0% - 0,99%	1% - 1,99%	2% - 4%	> 4%
EBITDA/Total assets	negative	0% - 3,99%	4% - 7,99%	8% - 12%	> 12%
ROE	negative	0% - 1,99%	2% - 4,99%	5% - 8%	> 8%
Interest/Revenues	> 6%	4% - 6%	2% - 3,99%	1% - 1,99%	< 1%

Tabella 1
Intervalli di valori per l'assegnazione degli score

Ratios 2014 Italia	Active (A)	Non active (NA)	Score A	Score NA	Spread (NA-A)	Spread relativized (*)
Current ratio	1,44	1,13	4	3	-0,31	0,21
Warranty ratio	0,82	0,46	4	1	-0,36	0,44
Equity multiplier	3,84	11,24	3	1	7,40	1,93
ROA	1,45%	-2,73%	3	1	-4,18%	2,89
EBITDA/Total assets	5,64%	2,41%	3	2	-3,23%	0,57
ROE	5,56%	-30,72%	4	1	-36,28%	6,52
Interest/Revenues	0,87%	16,20%	5	1	15,33%	17,60
Total rating			26	10		
Average Rating			3,71	1,43		

Tabella 2
Valori ratios nel 2014 e assegnazione degli score / *ass((NA-A)/A)

- le proprio a riequilibrare la situazione. Questo indice può quindi essere a pieno titolo incluso nel modello di previsione delle crisi aziendali per le CS;
- l'equity multiplier mostra anch'esso una significativa divergenza tra i due gruppi; pur non essendo particolarmente brillante la situazione delle "active", il valore assunto dall'indicatore (e il relativo score pari a 1) nelle "non active" è un inequivocabile segnale di allarme di una situazione di crisi generata da una errata e squilibrata struttura finanziaria (per inciso, il valore 11,24 significa che, a fronte di ogni euro di risorse proprie, ci sono 10,24 euro di debiti). Pertanto, anche questo indice può essere a pieno titolo incluso nel modello di previsione delle crisi aziendali per le CS;
 - il ROA, che nelle "active" presenta un livello fisiologicamente contenuto, ma positivo, si posiziona in campo negativo nelle "non active", ottenendo anche in questo caso lo score peggiore; pur nella consapevolezza di avere a che fare con aziende non profit, non si può considerare nel medio-lungo termine sostenibile una redditività negativa, che indica una progressiva erosione del capitale proprio e, quindi, un indebolimento del sistema aziendale. Pertanto, anche il ROA può essere incluso nel modello di previsione delle crisi aziendali per le CS;
 - il rendimento del capitale investito in termini di EBITDA, pur risultando moderatamente positivo anche nelle "non active", si colloca su un valore che è meno della metà di quello delle "active"; il divario in termini di score non è estremo, ma è comunque un segnale da non sottovalutare alla luce del ruolo della redditività operativa lorda nel delineare la capacità di raggiungere adeguati equilibri economici e di sostenere i costi della struttura dei finanziamenti. È dunque opportuno mantenere questo indice nel modello di previsione delle crisi; una inadeguata redditività operativa, in genere derivante da scadenti livelli di efficienza interna ed esterna del sistema aziendale, è per sua natura una delle cause più rilevanti dell'insorgere di situazioni di crisi aziendale;
 - il ROE evidenzia una netta divaricazione tra le performance dei due gruppi ed assume un valore gravemente negativo nelle "non active"; tuttavia, si tratta di un indicatore spesso condizionato dalla natura residuale e di bottom line nel conto economico del reddito netto, unitamente a valori spesso amplificati (sia in positivo che in negativo) da un ridotto ammontare di capitale proprio. Se a queste considerazioni, si aggiunge poi che il ROE, per la sua stessa natura di misura della remunerazione dei portatori di capitale proprio, assume il significato decisamente più limitato di mera espressione nelle realtà non profit delle potenzialità di autofinanziamento, ne deriva che può essere escluso dal modello di previsione delle crisi aziendali per le CS;

- il rapporto tra oneri finanziari e ricavi delle vendite, che è considerato di grave disequilibrio per valori oltre il 5-6%, nel gruppo delle "non active" mostra una situazione a dir poco preoccupante, collocandosi sul valore medio del 16,2% contro un valore sotto il punto percentuale nelle "active" (rispettivamente score 1 contro 5); siamo dunque di fronte ad un indicatore altamente predittivo dell'insorgenza di future situazioni di crisi, segnalando una struttura finanziaria non solo sbilanciata, ma incompatibile con le stesse condizioni di equilibrio economico. Atteso quanto sopra, risulta ineludibile l'inclusione di questo indicatore nel modello.

In definitiva, alla luce delle sopra riportate considerazioni, il set di indicatori sui quali calcolare lo score complessivo si restringe ai seguenti cinque: warranty ratio, equity multiplier, ROA, EBITDA su capitale investito e oneri finanziari su ricavi delle vendite.

La Tabella 2 si riduce pertanto nella Tabella 3, in cui il valore medio dello score si modifica evidenziando un divario ancora più netto tra i due gruppi.

Ne consegue che la rilevazione su una singola CS, sulla base dei dati emergenti dall'ultimo bilancio di esercizio disponibile e pur in presenza di score denotanti equilibrio negli esercizi precedenti, di uno score complessivo inferiore a 1,20 può essere considerata plausibilmente un segnale di una incipiente situazione di crisi che potrebbe portare alla chiusura, volontaria o coattiva, della CS entro i successivi quattro anni. Considerato inoltre che le CS inattive nel 2018 analizzate sul 2014 erano già chiuse in una percentuale del 19,2% nel 2015, del 18,2% nel 2016 e del 21,2% nel 2017, è evidente che la chiusura può intervenire anche più precocemente dell'orizzonte quadriennale ed è ragionevole ipotizzare che ciò avvenga quanto prima per quanto più prossimo al valore minimo di 1 risulta lo score complessivo.

— L'evoluzione della situazione finanziaria e della performance economica delle cooperative sociali italiane nel quinquennio 2014-2018

Per analizzare l'evoluzione della situazione finanziaria e della performance economica delle CS italiane lungo il quinquennio oggetto di analisi sono stati presi in considerazione, con

Ratios 2014 Italia	Active (A)	Non active (NA)	Score A	Score NA	Spread (NA-A)	Spread relativized (*)
Warranty ratio	0,82	0,46	4	1	-0,36	0,44
Equity multiplier	3,84	11,24	3	1	7,40	1,93
ROA	1,45%	-2,73%	3	1	-4,18%	2,89
EBITDA/Total assets	5,64%	2,41%	3	2	-3,23%	0,57
Interest/Revenues	0,87%	16,20%	5	1	15,33%	17,60
Total rating			18	6		
Average Rating			3,60	1,20		

Tabella 3
Indicatori per la previsione degli stati di crisi / * $\text{ass}((\text{NA}-\text{A})/\text{A})$

riferimento all'insieme delle aziende "active" (e come tali presenti su tutto l'arco temporale considerato), i medesimi indici utilizzati per delineare il modello di previsione delle crisi di cui al paragrafo precedente, sia quelli inclusi nello stesso che quelli esclusi. La motivazione di ciò è data dal fatto che cambia lo scopo, da quello di previsione della crisi a quello di fornire un quadro, completo in tutti i più salienti profili, dell'evoluzione nel tempo degli equilibri economici e finanziari delle CS.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi relativa all'andamento di tali indicatori lungo il quinquennio 2014-2018, con l'attribuzione a ciascuno, sulla base degli intervalli riportati nella tabella n. 1 e già utilizzati nel precedente paragrafo, con il calcolo nell'ultima riga di un rating medio per ciascun anno.

In termini di quadro d'insieme si può osservare quanto segue:

- il rating medio (così come quello di ciascun indice) rimane invariato dal 2014 al 2017, ben rappresentativo di un andamento relativamente stabile seppure con generalizzati leggeri progressi;
- questo trend, tuttavia, si interrompe nell'ultimo anno, con un peggioramento riscontrabile in tutti gli indicatori che, pur non drammatico, può rappresentare un segnale di allarme; potrebbe infatti trattarsi del primo di successivi ripiegamenti che è ragionevole ipotizzare alla luce del non favorevole quadro congiunturale del 2019 e, soprattutto, della inevitabile ricaduta negativa della pandemia da Covid-19 sui dati del 2020.

Gli andamenti di ciascun indicatore si possono poi rappresentare in forma grafica, dove viene anche riportata la "soglia critica", ossia il livello superato il quale si configura una condizione di più o meno grave disequilibrio; ai fini di una corretta lettura dei grafici, si tenga conto che questa soglia corrisponde al valore peggiore dell'intervallo dello score 3 e la freccia nel grafico indica la zona di "allarme".

Venendo all'esame di ciascun indicatore e partendo dal current ratio, questo si colloca comunque su livelli di soddisfacente equilibrio, soprattutto alla luce della prevalente presenza di CS che si occupano di prestazione di servizi, con conseguente assenza o quasi irrilevanza delle rimanenze di magazzino (Grafico 1). Gli equilibri finanziari di breve termine e la solvibilità sembrano quindi essere mediamente assicurate, anche se non va sottovalutato il segnale proveniente dal pur contenuto ripiegamento dell'indicatore nell'ultimo anno.

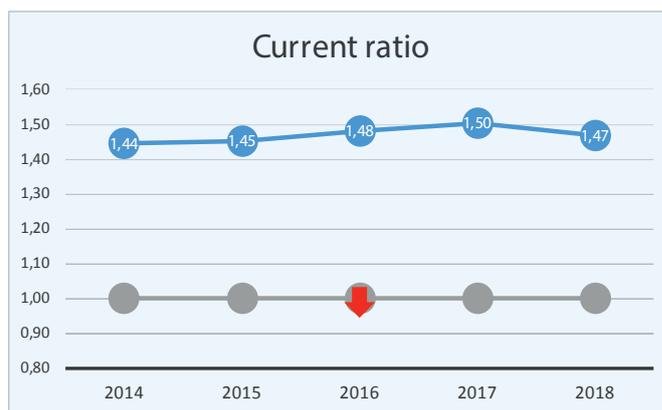


Grafico 1
Current ratio anni 2014-2018

Anche il warranty ratio si colloca su valori tutto considerato soddisfacenti, indicando una più che rilevante, seppure non completa, copertura delle immobilizzazioni per mezzo di risorse proprie (Grafico 2). Tale condizione rassicura sul livello medio di solidità patrimoniale di questa categoria di aziende. Non va, tuttavia, sottaciuto il leggero peggioramento riscontrabile nel valore del 2018, anche in questo caso possibile primo segnale di una inversione di tendenza in senso negativo.



Grafico 2
Warranty ratio anni 2014-2018

Ricordando che situazioni di equilibrata struttura finanziaria in termini della sua composizione tra risorse proprie e

Ratios Italia	2014	Score	2015	Score	2016	Score	2017	Score	2018	Score
Current ratio	1,44	4	1,45	4	1,48	4	1,50	4	1,47	4
Warranty ratio	0,82	4	0,84	4	0,88	4	0,90	4	0,86	4
Equity multiplier	3,84	3	3,80	3	3,69	3	3,60	3	3,64	3
ROA	1,45%	3	1,62%	3	1,75%	3	1,72%	3	1,20%	3
EBITDA/Total assets	5,64%	3	5,76%	3	5,72%	3	5,69%	3	5,04%	3
ROE	5,56%	4	6,16%	4	6,46%	4	6,19%	4	4,36%	3
Interest/Revenues	0,87%	5	0,79%	5	0,72%	5	0,66%	5	0,64%	5
Total rating		26		26		26		26		25
Average rating		3,71		3,71		3,71		3,71		3,57

Tabella n. 4
Evoluzione indicatori di bilancio e score 2014-2018 – Italia

di terzi sono segnalate da valori contenuti dell'equity multiplier, si evidenzia di nuovo una tendenza di progressivo lieve miglioramento nei primi quattro anni, con un 2018 che mostra però un piccolo peggioramento (Grafico 3). La situazione rimane comunque di accettabile equilibrio.

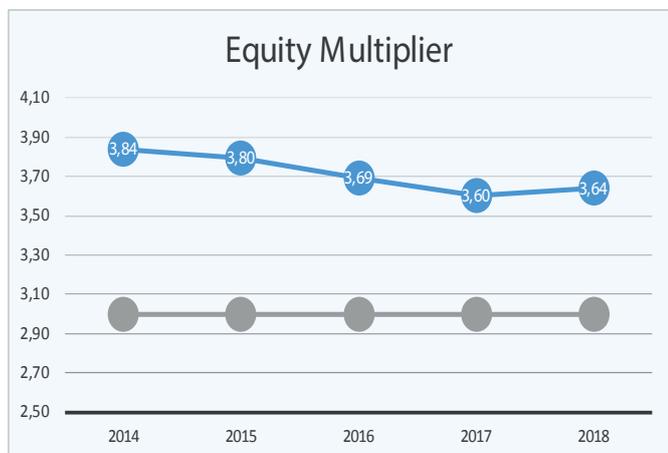


Grafico 3
Equity multiplier anni 2014-2018

Il ROA, primo dei tre indicatori di redditività presi in considerazione, si colloca nella sua media su livelli stabili lungo tutto il periodo anche se con valori non certo esaltanti (Grafico 4). Va tuttavia ricordato che siamo in un contesto di aziende non profit, nelle quali il risultato economico va visto unicamente in funzione del mantenimento e, se possibile, rafforzamento del sistema aziendale.

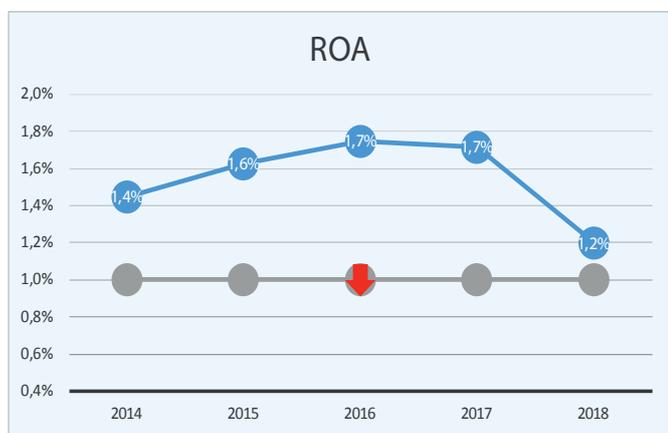


Grafico 4
ROA anni 2014-2018

L'EBITDA rapportato al totale degli investimenti riveste notevole interesse, essendo in grado di segnalare la performance economica dell'azienda in termini di marginalità operativa lorda. Come si può osservare dal confronto con il ROA, si ha una discreta forbice tra i due tassi, già di per sé indicativa della capacità di sostenere una struttura finanziaria in cui la presenza di capitali di debito è, come si è appena visto dell'esame dell'equity multiplier, significativa. Anche in questo caso, desta una qualche preoccupazione il ripiegamento del 2018 (Grafico 5).

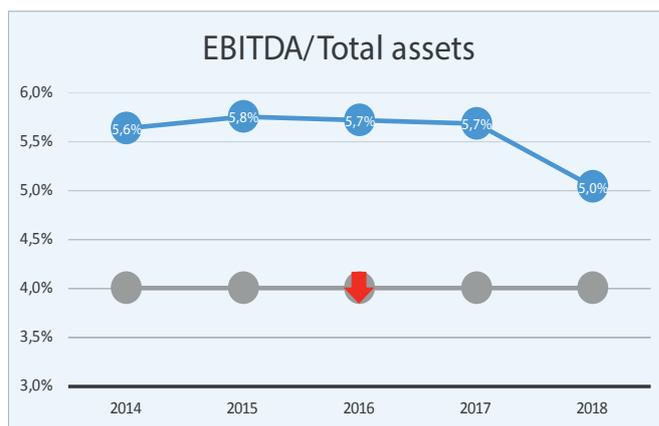


Grafico 5
EBITDA su capitale investito anni 2014-2018

Il ROE, tasso di rendimento delle risorse proprie, di significato limitato nel contesto oggetto di analisi, ma comunque degno di considerazione, è per sua natura più variabile nel tempo, essendo maggiormente sensibile al mutare dei contesti congiunturali. La performance media delle CS italiane si può comunque considerare apprezzabile nei primi quattro anni, mentre nel 2018 scivola verso una situazione più "borderline", tanto da peggiorare anche lo score da 4 a 3 (Grafico 6).

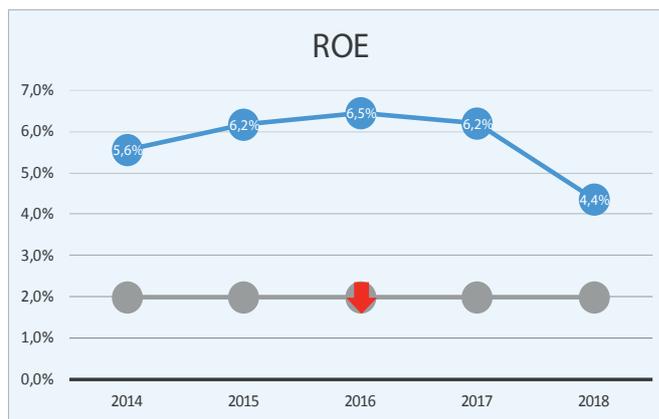


Grafico 6
ROE anni 2014-2018

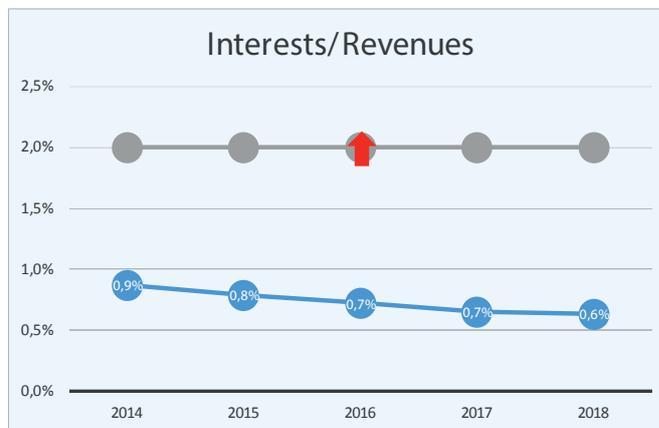


Grafico 7
Oneri finanziari su ricavi anni 2014-2018

Infine, il “peso” degli oneri finanziari sui ricavi, efficace indicatore della ricaduta economica delle scelte di finanziamento, si mantiene in tutto il quinquennio su valori contenuti e, come tali, più che soddisfacenti, segno dell’attenzione posta da queste aziende nel non cadere in un peso economico difficilmente sostenibile provocato da scelte finanziarie non oculate (Grafico 7).

— Conclusioni

Tutte le aziende, durante il loro ciclo di vita, si trovano a fronteggiare fasi positive e fasi negative e in questo non fanno certamente eccezione le CS. Per gestire i momenti di difficoltà è necessario che chi le amministra abbia gli strumenti per riconoscere precocemente gli stati di crisi.

Al riguardo, lo Z Score di Altman e i modelli successivi da esso derivati, costituiscono strumenti di facile costruzione e interpretazione che consentono di accertare precocemente i sintomi degli squilibri aziendali; discutibile ne è, tuttavia, la generalizzata affidabilità e, ancor più, l’applicabilità a settori e tipologie di aziende che, come le CS, denotano peculiarità tali da non poterle assimilare ad imprese for profit. Non può considerarsi nemmeno utilizzabile il modello recentemente elaborato dal CNDCEC sia per la limitatezza dell’orizzonte temporale che la inadeguata predittività oltre il breve termine degli indici adottati.

Siamo peraltro convinti che, anche senza ricorrere alla sopra richiamata modellistica, l’analisi di bilancio rappresenti comunque uno strumento predittivo in grado di rilevare la presenza di criticità nella gestione patrimoniale, finanziaria ed economica. Le difficoltà e l’affidabilità dei risultati, tuttavia, risiedono nella possibilità di individuare correttamente, tra i tanti esistenti ed utilizzabili, un numero circoscritto di indicatori attraverso i quali rilevare congiuntamente le condizioni di solidità, liquidità e redditività dell’azienda e prevederne con buona attendibilità le eventuali possibili evoluzioni negative.

Proprio per questo, nel presente lavoro sono stati considerati un numero limitato, ma altamente significativo, di indicatori utili a valutare lo stato di salute delle CS italiane. Considerate peraltro le specificità della categoria delle CS, alcuni indicatori sono risultati più di altri idonei e predittivi, portando alla individuazione di un modello basato sugli score ottenuti in cinque indici di bilancio che, nel loro insieme, forniscono un quadro sintetico ma adeguato, essendo prese in considerazione le esigenze di solidità patrimoniale (warranty ratio) e di equilibrio della struttura finanziaria (equity multiplier), unitamente alla performance economica globale netta (ROA) e operativa lorda (EBITDA su totale investimenti), per chiudere con un indicatore capace di segnalare la sostenibilità economica (o meno) delle scelte di finanziamento e, quindi, di rappresentare un ponte ideale tra gli indici finanziari e quelli di andamento economico.

Lo strumento dello score, semplificato rispetto a modelli di impostazione statistico-quantitativa, consente una fruibilità più immediata sia da parte degli amministratori che dei finanziatori delle CS, senza con questo perdere di interesse in termini di capacità segnaletica e predittiva.

Infine, i dati di bilancio delle CS analizzati su un orizzonte temporale quinquennale mostrano che le condizioni economiche e finanziarie sono in lieve progresso dal 2014 al 2017, segnando però una inversione di tendenza nel 2018, non tale da far degenerare la situazione nell’immediato, ma rappresentativa di un primo possibile segnale di una evoluzione futura capace di generare delle preoccupazioni o da richiedere, comunque, un innalzamento della soglia di attenzione, anche alla luce della non brillante congiuntura economica del 2019 e delle ricadute negative sul 2020 della pandemia in atto.

I limiti della presente ricerca derivano dalla variabilità nel tempo e nei diversi contesti degli intervalli di valori per gli indicatori utilizzati ai fini dell’attribuzione degli score, con la conseguente esigenza di adeguamento e revisione degli stessi.

Possibili future linee di ricerca potranno consistere nel testare l’efficacia e l’attualità del modello di previsione delle crisi aziendali per le CS che, pur essendo “active” nel 2018, presentano valori negli indicatori selezionati che segnalano condizioni di disequilibrio, il tutto per verificare negli anni successivi se e in quale percentuale effettivamente cessano la propria attività.

Sarà inoltre interessante monitorare la situazione dal 2019 in poi, anche per comprendere se quanto riscontrato nel 2018 sia frutto di un calo generalizzato medio degli indici o di una situazione segmentata, e complessa con la caduta da parte di alcuni (probabilmente sotto i livelli critici che predicano l’insolvenza) e la tenuta di altri; ciò potrebbe peraltro consentire di capire quali tipi di cooperative sono maggiormente esposti a rischi di insorgenza di crisi.

Bibliografia

- Alberici A. (1975), *Analisi dei bilanci e previsione delle insolvenze*, Isedi, Milano.
- Altman E.I. (1968), "Financial ratios. Discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy", *Journal of Finance*, 23(4).
- Altman E.I. (1993), *Corporate Financial Distress*, Wiley, New York.
- Altman E.I. (1995), *Corporate Financial Distress and Bankruptcy: A Complete Guide to Predicting and Avoiding Distress and Profiting from Bankruptcy*, Wiley, New York.
- Altman E.I. (2002), "Revisiting Credit Scoring Models in a Basel 2 Environment", in Ong M. (ed.), *Credit Rating: Methodologies. Rationale and Default Risk*, Risk Books, London.
- Altman E.I., Danovi A., Falini A. (2013), "La previsione dell'insolvenza: l'applicazione dello Z Score alle imprese in amministrazione straordinaria", *Bancaria*, 4.
- Altman E.I., Haldeman R. (1995), "Corporate Credit Scoring Models: approaches and tests for successful implementation", *Journal of Commercial Lending*, May.
- Altman E.I., Haldeman R., Narayanan P. (1977), "Zeta Analysis: A New Model to Identify Bankruptcy Risk of Corporations", *Journal of Banking and Finance*, 10.
- Altman E.I., Hartzell J., Peck M. (1995), *Emerging Markets Corporate Bonds: A Scoring System*, Salomon Brothers Inc., New York.
- Altman E.I., La Fleur J. (1985), "I modelli di previsione delle insolvenze: le loro applicazioni alla gestione d'impresa", *Finanza, Marketing e Produzione*, 4.
- Altman E.I., Sabato G. (2007), "Modelling Credit Risk for SMEs: Evidence from the U.S. Market", *Abacus*, 43, 3.
- Amason A.C., Sapienza H.J. (1997), "The Effects of Top Management Team Size and Interaction Norms on Cognitive and Affective Conflict", *Journal of Management*, 23(4).
- Andreas M., Tortia E. (2007), "La dimensione economica", *Impresa Sociale*, 76(3), pp. 83-106.
- Anolli M., Gualtieri P. (1999), *La misurazione del rischio di credito nella gestione delle banche*, Il Mulino, Bologna.
- Antonowicz P. (2014), "The analysis of ranges of variability of selected ratios from a group of assets productivity ratios three years before the declaration of bankruptcy by companies in Poland", *BEH - Business and Economic Horizons*, 10(3), pp. 202-213.
- Appetiti S. (1984), *L'utilizzo dell'analisi discriminativa per la previsione delle insolvenze: ipotesi e test per un'analisi dinamica*, Banca d'Italia, Temi di Discussione, Roma.
- Arcari A.M. (2004), *Prevenire la crisi e gestire il turnaround nelle Pmi attraverso le analisi economiche*, Quaderni della Facoltà di Economia dell'Università dell'Insubria, 5.
- Argenti J. (1976), *Corporate Collapse: The Causes and Symptoms*, McGraw-Hill, Milano.
- Avi M.S. (2007), *Bilancio riclassificato e analisi per indici e flussi*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Aziz A., Emanuel D., Lawson G. (1988), "Bankruptcy Prediction. An Investigation of Cash Flow Based Models", *Journal of Management Studies*, 25(5).
- Balloni V. (1990), *Indicatori di efficienza nelle piccole e grandi imprese*, Franco Angeli, Milano.

- Balwind J., Glezen G. (1992), "Bankruptcy Prediction Using Quarterly Financial Statement Data", *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 3(7).
- Bandettini A., Mulazzani M., Terzani S. (1977), *I finanziamenti aziendali*, Cedam, Padova.
- Barontini R. (2000), *La valutazione del rischio di credito*, Il Mulino, Bologna.
- Beaver W. (1966), "Financial Ratios as Predictors of Failure", *Journal of Accounting Research*, 5, pp. 71-111.
- Bertoli G. (2000), *Crisi d'impresa, ristrutturazione e ritorno al valore*, Egea, Milano.
- Berzkalne I., Zelgalve E. (2013), "Bankruptcy prediction models: a comparative study of the baltic Listed Companies", *Journal of Business Management*, 7, pp. 72-82.
- Besta F. (1922), *La Ragioneria, Volume I*, Vallardi, Milano.
- Black A., Wright P., Bachman J. (1999), *La ricerca del valore nell'impresa. Analisi e gestione dei fattori di successo della performance*, Franco Angeli, Milano.
- Blum M. (1974), "Failing Company Discriminant Analysis", *Journal of Accounting Research*, 12(1).
- Boritz J.E., Kennedy D.B., Sun J.Y. (2007), "Predicting Business Failures in Canada", *Accounting Perspectives*, 6(2), pp. 141-165.
- Borzaga C. (2013), "Innovazione sociale e impresa sociale: un legame da sciogliere", *Impresa Sociale*, 3.2013.
- Borzaga C., Fontanari E. (2017). "Impresa sociale e finanza oltre le narrazioni. Come le cooperative sociali hanno gestito il fabbisogno di mezzi finanziari", *Cooperazione di Credito*, 227-2, Anno 69, Nuova Serie.
- Borzaga C., Galera G. (2016), "Innovating the provision of welfare services through collective action: the case of Italian social cooperatives", *International Review of Sociology*, 26 (1), pp. 31-47.
- Borzaga C., Tortia, E.C. (2006), "Worker Motivations, Job Satisfaction, and Loyalty in Public and Nonprofit Social Services", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(2), pp. 225-248.
- Brugger G. (1980), *L'analisi della dinamica finanziaria dell'impresa*, Giuffrè, Milano.
- Brugger G. (1984), "Gli interventi professionali nelle situazioni di crisi d'impresa", *Finanza, Marketing e Produzione*, 2.
- Brunetti G. (1974), *Le decisioni finanziarie nell'economia d'impresa*, Franco Angeli, Milano.
- Brunetti G. (1976), *Indici di bilancio e flussi finanziari*, Etas, Milano.
- Brunetti G., Coda V., Favotto F. (1984), *Analisi, previsioni, simulazioni economico-finanziarie d'impresa*, Etas, Milano.
- Brusa L. (2001), *L'amministrazione e il controllo*, Etas, Milano.
- Bubbio A. (1984), *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari: due strumenti a supporto dell'attività di direzione*, Unicopli, Milano.
- Burgalassi M. (a cura di) (2008), *La cooperazione sociale protagonista del welfare locale: il caso del Consorzio Nuovo futuro*, Franco Angeli, Milano.

- Burns T., Stalker G.M. (1961), *The management of innovation*, Tavistick Publication, London.
- Casanova E. (2006), "Le forme di finanziamento dell'impresa sociale a partire dall'esperienza di Finreco", *Impresa Sociale*, 3, pp. 262-274.
- Capodaglio G. (1990), "Considerazioni generali sulle analisi di bilancio", *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 1, Gennaio-Febbraio.
- Caramiello C., Di Lazzaro F., Fiori G. (2003), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Milano.
- Carpita M., Manisera M. (2007), "Motivazioni, atteggiamenti ed incentivi non economici del lavoro nelle cooperative sociali", *Impresa Sociale*, 76(3), pp. 173-192.
- Cattaneo M. (1973), *Analisi finanziaria e di bilancio. Teoria e tecnica nella concessione del credito*, Etas, Milano.
- Catturi G. (1994), *La teoria dei flussi e degli stocks ed il "sistema dei valori" d'impresa*, Cedam, Padova.
- Ceccherelli A. (1931), *Le prospettive economiche e finanziarie nelle aziende commerciali Vol. 1, Gli elementi statistico-contabili dell'indagine prospettica*, Le Monnier, Firenze.
- Cesarini F. (2003), "Il rapporto banca-impresa tra relationship lending e ricorso al mercato finanziario", *Bancaria*, 12.
- Cescon F. (1995), *L'analisi finanziaria della gestione aziendale*, Utet, Torino.
- Cestari G. (2006), "Il modello di Altman del 1968: lo Z Score", in Poddighe F., Madonna S. (a cura di), *I modelli di previsione delle crisi aziendali: possibilità e limiti*, Giuffrè, Milano.
- Chen M.Y. (2014), "Using a hybrid evolution approach to forecast financial failures for Taiwan-listed companies", *Quantitative Finance*, 14(6), pp. 1047-1058.
- Coda V. (1977), "Crisi d'impresa e comportamento direzionale", in AA.VV., *Crisi di impresa e sistemi di direzione*, Etas, Milano.
- Coda V. (1987), "Le tappe critiche per il successo dei processi di ristrutturazione aziendale", in Sorci C. (a cura di), *Crisi di impresa e strategie di superamento*, Giuffrè, Milano.
- Coda V. (1990), *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino.
- Coda V., Brunetti G., Bergamin Barbato M. (1974), *Indici di bilancio e flussi finanziari*, Etas, Milano.
- Confalonieri M. (1993), "Le cause dei dissesti aziendali", *Finanza Marketing e Produzione*, 9.
- Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) (2019), *Crisi d'impresa. Gli indici dell'allerta*, Roma.
- Costa E., Andreatus M., Carini C., Carpita M. (2012), "Exploring the efficiency of Italian social cooperatives by descriptive and principal component analysis", *Service Business*, 6 (1), pp. 117-136.
- Costa E., Carini C. (2016), "Northern and southern Italian social cooperatives during the economic crisis: a multiple factor analysis", *Service Business*, 10 (2), pp. 369-392.
- Dakovic R., Czado C., Berg D. (2010), "Bankruptcy prediction in Norway: a comparison study", *Applied Economics Letters*, 17, pp. 1739-1746.

- Danovi A., Quagli A. (2008), *Gestione della crisi aziendale e dei processi di risanamento: prevenzione e diagnosi, terapie, casi aziendali*, Ipsoa, Milano.
- Danovi A., Quagli A. (2012), *Crisi aziendali e processi di risanamento. Prevenzione e diagnosi, terapie, casi aziendali*, Ipsoa, Milano.
- Deakin E.B. (1972), "A Discriminant Analysis of Predictors of Business Failure", *Journal of Accounting Research*, 10(1).
- Deakin E.B. (1977), "Business Failure Prediction: An Empirical Analysis", in Altman E.I., Sametz A.W. (eds.), *Financial Crisis, Institutions and Markets in a Fragile Environment*, John Wiley and Sons, New York.
- Di Lazzaro F. (2003), *La performance del valore*, Giappichelli, Torino.
- Donna G. (1999), *La creazione di valore nella gestione d'impresa*, Carocci, Roma.
- Ecchia S. (1996), *Il rischio di credito. Metodologie avanzate di previsione delle insolvenze*, Giappichelli, Torino.
- Edmister R.O. (1972), "An Empirical Test of Financial Ratio Analysis for Small Business Failure Prediction", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 7(2).
- Elam R. (1975), "The Effect of Lease Data on the Predictive Ability of Financial Ratios", *The Accounting Review*, 50(1).
- Facchinetti I. (2006), *Analisi di bilancio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Falini A. (2008), *La straordinaria amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Falini A. (2011), *La crisi d'impresa e le sue cause: un modello interpretativo*, Paper del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Brescia, n. 125.
- Farina D., Fazzi L. (2009), "L'innovazione delle imprese sociali nelle regioni meridionali: il caso delle cooperative sociali di 'Libera Terra'", *Impresa Sociale*, 3, pp. 202-224.
- Ferandini C., Gabbini M. (1983), *L'analisi di bilancio: aspetti economici, finanziari e fiscali dei bilanci di esercizio*, Franco Angeli, Milano.
- Ferrero G., Dezzani F., Pisoni P., Puddu L. (2003), *Le analisi di bilancio. Indici e flussi*, Giuffrè, Milano.
- Fito M.A., Plana-Erta D., Llobet J. (2017), "Usefulness of Z scoring models in the early detection of financial problems in bankrupt Spanish companies", *Intangible Capital*, 14(1), pp. 162-170.
- FitzPatrick P.J. (1931), *Symptoms of Industrial Failures as Revealed by an Analysis of the Financial Statements of Failed Companies, 1920-1929*, The Catholic University of America, Washington.
- Flagg J., Giroux G., Wiggins C. jr. (1991), "Predicting Corporate Bankruptcy Using Failing Firms", *Review of Financial Economics*, 1(4).
- Forestieri G. (1986), *La previsione delle insolvenze aziendali: profili teorici e analisi empiriche*, Giuffrè, Milano.
- Fruhan W.E. (1979), *Financial Strategy*, Richard D. Irwin, Homewood (IL).
- Fulmer J.G. (1984), "A Bankruptcy Classification Model for Small Firms", *The Journal of Commercial Bank Lending*, 66(11), pp. 25-37.
- Galbraith J.K. (1986), "Gli obiettivi di un sistema industriale", in Ansoff I. (a cura di), *La strategia d'impresa*, Franco Angeli, Milano.

- Grice J.S., Dugan M.T. (2001), "The Limitations of Bankruptcy Prediction Models: Some Cautions for the Researcher", *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 17, pp. 151-166.
- Guatri L. (1986), *Crisi e risanamento delle imprese*, Giuffrè, Milano.
- Guatri L. (1991), *La teoria di creazione del valore. Una via europea*, Egea, Milano.
- Guatri L. (1992), *La diffusione del valore*, Egea, Milano.
- Guatri L. (1995), *Turnaround. Declino, crisi e ritorno al valore*, Egea, Milano.
- Hambrick D.C., Mason P. (1984), "Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers", *Academy of Management Review*, 9(2).
- James H. (2010), *The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle*, Harvard University Press, Cambridge (MS).
- Johnson C.G. (1970), "Ratio Analysis and the prediction of firm failure", *Journal of Finance*, 25(5).
- Jones S., Johnstone D., Wilson R. (2017), "Predicting Corporate Bankruptcy: An Evaluation of Alternative Statistical Frameworks", *Journal of Business Finance & Accounting*, 44(1) & (2), pp. 3-34, January/February.
- Lawrence E.C. - Bear R.M. (1986), *Corporate Bankruptcy Prediction and the Impact of Leases*, *Journal of Business, Finance and Accounting*, vol. 13, n. 4.
- Libby R. (1975), *Accounting Ratios and the Prediction of Failure: Some Behavioral Evidence*, *Journal of Accounting Research*, vol. 13, n. 1.
- Luerti A. (1992), *La previsione dello stato di insolvenza delle imprese. Il modello AL/93 di Credit Scoring elaborato in base alla IV Direttiva CEE*, Etas Libri, Milano.
- Manzonetto P. (2002), *Indicatori e indici nell'analisi di bilancio*, Franco Angeli, Milano.
- Marchi L., Paolini A., Quagli A. (1995), *Strumenti di analisi gestionale*, Giappichelli, Torino.
- Mella P. (1980), *Indici di rendimento e di produttività*, GJES edizioni, Pavia.
- Mella P. (1997), *Controllo di gestione*, Utet, Torino.
- Moliterni R. (1999), *Dalla fisiologia alla crisi d'impresa: diagnosi dei processi degenerativi e misure di prevenzione*, Cedam, Padova.
- Molteni M., Invernizzi G. (1990), *Analisi di bilancio e diagnosi strategica. Strumenti per valutare posizione competitiva, vulnerabilità, patrimonio intangibile*, Etas, Pavia.
- Montrone A. (2016), *L'analisi del valore e della performance nel ciclo di vita dell'impresa*, Franco Angeli, Milano.
- Nadotti L. (2002), *Rischio di credito e rating interno*, Egea, Milano.
- Nam J.H., Jinn T. (2000), "Bankruptcy Prediction: Evidence from Korean Listed Companies during the IMF Crisis", *Journal of International Financial Management and Accounting*, 11(3).
- Nelson R.R. (1995), "Recent evolutionary theorizing and economic change", *Journal of Economic Literature*, 33.
- Paganelli O. (1987), *Analisi di bilancio. Indici e flussi*, Utet, Torino.

- Paoloni M., Demartini P. (1997), *Il bilancio della piccola impresa in Europa. Caratteristiche e peculiarità nel contesto economico-aziendale*, ASPI/INS, Genova.
- Parker R.H. (1994), *Understanding Company Financial Statements*, Penguin Books, London.
- Pellicelli G. (2005), *Strategie d'impresa*, Egea, Milano.
- Pellicelli M. (2007), *Creazione di valore e value based management*, Giappichelli, Torino.
- Piciocchi P. (2003), *Crisi d'impresa e monitoraggio di vitalità*, Giappichelli, Torino.
- Poddighe F., Madonna S. (a cura di) (2006), *I modelli di previsione delle crisi aziendali: possibilità e limiti*, Giuffrè, Milano.
- Poledrini S. (2015), "Unconditional Reciprocity and the Case of Italian Social Cooperatives", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44 (3), pp. 457-473.
- Poledrini S. (2017), *Le social enterprise in Italia: modelli a confronto. Risultati dal progetto di ricerca internazionale ICSEM*, Franco Angeli, Milano.
- Poledrini S., Tortia E. (2018) "L'impresa sociale italiana nella prospettiva economico-manageriale", *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 1, pp.45-70.
- Pompe P., Bilderbeek J. (2005), "Bankruptcy prediction: the influence of the year prior to failure selected for model building and the effects in a period of economic decline", *Intelligent Systems in Accounting*, 13, pp. 95-112.
- Pozzoli S. (2000), *Analisi della competizione e indicatori di controllo. Il sistema Coop*, Franco Angeli, Milano.
- Prosperi S. (2006), "L'insolvenza e la crisi aziendale: aspetti introduttivi", in Poddighe F., Madonna S. (a cura di), *I modelli di previsione delle crisi aziendali: possibilità e limiti*, Giuffrè, Milano.
- Quagli A., Froli M., Giusepponi K. (1994), *Analisi di bilancio indici e flussi finanziari*, Clua, Ancona.
- Ramser J.R., Foster L.O. (1931), "A Demonstration of Ratio Analysis", *Bureau of Business Research Bulletin*, 40, University of Illinois.
- Rees B. (1990), *Financial Analysis*, Prentice Hall, New York.
- Santesso E. (1987), *La contabilità direzionale*, Franco Angeli, Milano.
- Sciarelli S. (1995), *La crisi d'impresa. Il percorso gestionale di risanamento nelle piccole e medie imprese*, Cedam, Padova.
- Scott W.R. (1992), *Organizations: rational, natural and open systems*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Sheppard J.P. (1995), "A Resource Dependence Approach to Organizational Failure", *Social Science Research*, 24(1).
- Sirleo G. (2009), *La crisi d'impresa e i piani di ristrutturazione. Profili economico-aziendali*, Aracne, Roma.
- Slatter S., Lovett D. (1999), *Corporate Turnaround. Managing companies in distress*, Penguin, London.
- Smith F.R. (1930), "A Test Analysis of Unsuccessful Industry Companies", *Bureau of Business Research*, 31, University of Illinois.

- Smith F.R., Winakor A.H. (1935), "Changes in Financial Structure of Unsuccessful Corporations", *Bureau of Business Research*, 31, University of Illinois.
- Šorins R., Voronova I. (1998), "Uzņēmuma maksātspējas novērtējums", *Ekonomiskās problēmas uzņēmējdarbībā*, RTU, pp. 125-131.
- Sostero U., Ferrarese P. (2000), *Analisi di bilancio. Strutture formali, indicatori e rendiconto finanziario*, Giuffrè, Milano.
- Sostero U., Ferrarese P., Mancin M., Marcon C. (2016), *L'analisi economico-finanziaria di bilancio*, Seconda Edizione, Giuffrè, Milano.
- Spano A. (2002), *Lineamenti di analisi di bilancio*, Giuffrè, Milano.
- Springate G.L.V. (1978), *Predicting the Possibility of Failure in a Canadian Firm: A Discriminant Analysis*, Unpublished MBA Research Project, Simon Fraser University, pp. 69-72.
- Starbuck W.H., Greve A., Hedberg B. (1978), "Responding to Crisis", *Journal of Business Administration*, 2.
- Sung T.K., Chang N., Lee G. (1999), "Dynamics of Modeling in Data Mining: Interpretive Approach to Bankruptcy Prediction", *Journal of Management Information System*, Summer, 16(1), pp. 63-85.
- Taffler R.J. (1982), "Forecasting Company Failure in the UK Using Discriminant Analysis and Financial Ratio Data", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 145(3).
- Tamari M. (1966), "Financial Ratios as a Means of Forecasting Bankruptcy", *Management International Review*, 6(4).
- Tanaka K., Higashide T., Kinkyo T., Hamori S. (2017), "Forecasting the vulnerability of industrial economic activities: predicting the bankruptcy of companies", *Journal of Management Information and Decision Sciences*, 20, Special Issue.
- Teodori C. (2000), *L'analisi di bilancio*, Giappichelli, Torino.
- Terzani S. (1996), *Le comparazioni di bilancio*, Cedam, Padova.
- Terzani S. (2002), *Il sistema dei bilanci*, Franco Angeli, Milano.
- Tomczak S.K., Radosinski E. (2017), "The effectiveness of discriminant models based on the example of the manufacturing sector", *Operation Research and Decisions*, 3.
- Torcivia S. (1990), *Le determinazioni del R.O.E.*, Giuffrè, Milano.
- Tortia E., Degavre F., Poledrini S. (2020) "Why are social enterprises good candidates for social innovation? Looking for personal and institutional drivers of innovation", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(3), forthcoming.
- Traczynski J. (2017), "Firm Default Prediction: A Bayesian Model-Averaging Approach", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 52(3), June, pp. 1211-1245.
- Wall A. (1936), *How to Evaluate Financial Statements*, Harper, New York.
- Zimmerman F.M. (1989), "Managing a Successful Turnaround", *Long Range Planning*, 22.
- Zito M. (1999), *Fisiologia e patologia delle crisi di impresa*, Giuffrè, Milano.
- Zmijewski M. (1984), "Methodological Issues Related to the Estimation of Financial Distress Prediction Models", *Journal of Accounting Research*, 22, pp. 59-82.

Tra governance partecipata ed inclusività

Il coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali dell'impresa sociale

Gerardina Erika Forino

Università degli Studi di Napoli Parthenope

Abstract

L'incertezza empirica della *shareholder value primacy* e l'insufficienza del paradigma legato alla lucratività, unitamente alla mutata concezione del ruolo assunto dallo Stato nell'economia ed alla costante emersione di nuovi portatori di interessi, forniscono spunti di approfondimento significativi, laddove aprono alla prospettiva del contemperamento tra la eterogeneità di interessi sottesi all'impresa. I profondi mutamenti del sistema economico contemporaneo, sempre più indirizzato alla economia sostenibile e, l'irrisolto ed ancora aperto dibattito in ordine allo scopo che l'impresa deve perseguire (e, nell'interesse di chi debba essere gestita), impongono nuove sfide nel campo della *governance* e delle relazioni industriali, tanto con riguardo al "tradizionale" modo di fare impresa, quanto più in relazione all'impresa sociale, naturalmente caratterizzata dallo spirito partecipativo, inclusivo e democratico. Previo inquadramento normativo nazionale della partecipazione dei lavoratori negli organi sociali (in costante comparazione con la *Mitbestimmung* tedesca), la trattazione che segue tenterà di fornire adeguata risposta ai seguenti quesiti:

- 1 Quali sono gli elementi caratterizzanti dei sistemi partecipativi c.d. deboli (informazione e consultazione) rispetto alle forme di codeterminazione e cogestione?
- 2 Quali sono gli strumenti partecipativi, in concreto, adottati nell'impresa sociale all'esito della recente disciplina dettata dal D.lgs. 112/2017 e, come è declinato, sul piano statutario, il coinvolgimento?
- 3 Alla luce dello scarso dato normativo (nazionale e sovranazionale), quale ruolo è assunto dal sistema delle relazioni industriali nella introduzione dei modelli partecipativi?

Keywords: multistakeholder theory, governance inclusiva, interesse sociale, relazioni industriali, coinvolgimento dei lavoratori.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.01

Introduzione

Tra le molteplici e significative modifiche apportate dal Codice del Terzo Settore e dal Decreto Legislativo 112/2017 sull'Impresa sociale, un aspetto poco dibattuto al quale non pare invece avventurato riconoscere particolare rilevanza, è quello costituito dalla prospettiva *employees' involved* adottata dalla Riforma, in ordine alla gestione ed al controllo nell'impresa sociale. Sebbene il Legislatore italiano non si sia spinto sino alla introduzione di meccanismi partecipativi effettivamente incisivi, lo sforzo normativo compiuto sotto il profilo della inclusione dei lavoratori e, per quel che qui interessa, dell'inserimento degli stessi negli organi sociali non va trascurato, non foss'altro che per i molteplici aspetti sottesi alla decisione normativa, da quello semantico a quello sistematico, dalle questioni di *corporate governance*, sino al piano delle relazioni industriali. Tutte questioni, quelle menzionate, che hanno animato l'ampio e trasversale dibattito nazionale ed europeo, catturando l'attenzione di quanti, proprio guardando al *multistakeholder approach*, ne hanno evidenziato le potenzialità, anche con riguardo all'impresa *for profit* (Sacchetti, 2018; Borzaga, Sacchetti, 2015; Blair, 1996; Sacconi, 1991, 2013). Ciò appare tanto più avvalorato dalla circostanza per cui la disciplina dell'impresa convenzionale difetta, anche per ragioni di carattere normativo, di una analoga previsione a tutela di interessi "altri". Del resto, la regolamentazione introdotta dal Decreto legislativo sull'impresa sociale in

punto di correlazione tra capitale e lavoro, costituisce, come efficacemente osservato, *la disciplina di corporate governance al momento più avanzata nell'ordinamento nazionale* (Palmieri, 2018), ponendosi, di fatto, quale ulteriore tassello, tanto nell'ambito della evoluzione normativa sul coinvolgimento (Alaimo, 2014), quanto, nel più ampio dibattito concernente l'apertura verso il riconoscimento e la tutela di interessi ulteriori rispetto alla massimizzazione del valore per gli azionisti.

Proseguendo sulla stessa linea introdotta dal D.lgs. 155/2006 e sulla scorta della disciplina prescritta per il modello cooperativo, il Legislatore delegato ha mostrato una ulteriore (seppure ancora timida) apertura nei confronti del dibattito tema del coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali dell'impresa, finalizzato a rafforzare l'inclusività attraverso la valorizzazione della pluralità di interessi e, tra di essi, anche di quello dei portatori di lavoro. Sotto tale profilo, attraverso l'art. 11 del D.lgs. 112/2017, il Legislatore della riforma ha esteso l'applicabilità dello strumento partecipativo ai portatori di un interesse diretto: lavoratori, utenti e soggetti direttamente interessati. Previa opera di consolidamento del sistema partecipatorio debole, realizzata mediante la previsione dell'obbligo di introdurre specifici meccanismi di consultazione, la novella ha tradotto la molteplicità degli interessi sottesi all'impresa sociale in una forma di coinvolgimento "forte" negli organi societari¹.

¹ Relazione illustrativa al D.lgs. 112/2017, sub art. 11, in camera.it

D.lgs. 112/2017 - Art. 11 - Coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività

1 Nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali devono essere previste adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività.

2 Per coinvolgimento deve intendersi un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi.

3 Le modalità di coinvolgimento devono essere individuate dall'impresa sociale tenendo conto, tra gli altri elementi, dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, della natura dell'attività esercitata, delle categorie di soggetti da coinvolgere e delle dimensioni dell'impresa sociale, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore. Delle forme e modalità di coinvolgimento deve farsi menzione nel bilancio sociale di cui all'articolo 9, comma 2.

4 Gli statuti delle imprese sociali devono in ogni caso disciplinare: a) i casi e le modalità della partecipazione dei lavoratori e degli utenti, anche tramite loro rappresentanti, all'assemblea degli associati o dei soci; b) nelle imprese sociali che superino due dei limiti indicati nel primo comma dell'articolo 2435-bis del codice civile ridotti della metà, la nomina, da parte dei lavoratori ed eventualmente degli utenti di almeno un componente sia dell'organo di amministrazione che dell'organo di controllo.

5. Il presente articolo non si applica alle imprese sociali costituite nella forma di società cooperativa a mutualità prevalente e agli enti di cui all'articolo 1, comma 3.

Considerando i molteplici profili partecipativi delineati dalla disciplina riformata, si tenterà di fornire risposta ai seguenti interrelati quesiti: cosa si intende per partecipazione decisionale e quali sono gli elementi di discriminazione tra il modello consultivo e la trasposizione degli interessi "ulteriori" negli organi sociali? Nel quadro di flessibilità tracciato dalla normativa, che concede ampio spazio all'autonomia statutaria, come può essere modellato il nuovo istituto partecipativo? L'apertura di cui si è detto, può costituire, nell'ambito della ibridazione dei modelli societari, un esempio virtuoso per l'impresa convenzionale?

Riflettere sul coinvolgimento negli organi sociali di interessi diversi rispetto a quelli che tradizionalmente orientano l'attività d'impresa significa, anzitutto, esplorare l'interesse

sociale. Non può trascurarsi, infatti, che il presupposto di ogni modello partecipativo sia costituito dall'interesse sociale, inteso, quest'ultimo, come obiettivo che l'impresa deve perseguire, con la conseguenza che, diviene imprescindibile l'indagine in ordine alla direzione assunta sotto il profilo gestorio. Proprio il *multistakeholder approach*, che caratterizza l'impresa sociale, rende la predetta realtà organizzativa, naturalmente orientata alla partecipazione, alla inclusione ed al coinvolgimento, il terreno più fertile per indagare il contemperamento tra gli interessi (generalmente confliggenti) che coinvolgono l'esercizio dell'attività d'impresa. Non è affatto un caso che il modello tedesco, improntato alla co-gestione, si sia strutturato proprio intorno al radicato principio dell'*Unternehmensinteresse* (interesse dell'impresa) prima (Rathenau, 1918), e dell'*Unternehmen an sich* (interesse dell'impresa in sé) poi (Isay, 1910; Libonati, 2013; McGaughey, 2015) poi, quale presupposto per la trasposizione nel processo decisionale della società per azioni di interessi "altri" rispetto alla mera destinazione finalistica del profitto, valorizzando, con tanto, la funzione sociale connessa all'esercizio dell'attività d'impresa.

Muovendo da queste notazioni preliminari, l'analisi che segue cercherà di chiarire i tratti innovativi dell'intervento di riforma operato dal Legislatore nazionale e, mediante una ricognizione della nuova disciplina del coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali dell'impresa, di verificare la tenuta e le potenzialità, anche sotto il profilo sistematico, della soluzione adottata, avendo riguardo al modello renano, nel quale, come anticipato, l'esperienza partecipativa risulta tradizionalmente ancorata allo spirito collaborativo che denota la relazione tra capitale e lavoro. Tuttavia, per una corretta comprensione dell'indagine che segue, occorre fin da subito chiarire che il presente contributo non ha riguardo alle imprese sociali organizzate in forma di cooperativa. Nel modello cooperativo, che pure costituisce "il precedente paradigmatico dell'impresa sociale" (Buccelli, 2007), è dal rapporto associativo e, dunque, dalla mutualità che discendono i diritti partecipativi. Ciò a dire che il lavoratore partecipa al governo dell'impresa, acquista diritti amministrativi e influenza i processi decisionali, non già in ragione del sistema di relazioni industriali che qui si indaga, ma in quanto parte della compagine societaria, geneticamente orientata alla più ampia forma di coinvolgimento. Tanto trova conferma nell'esclusione delle imprese sociali costituite in forma di cooperativa a mutualità prevalente dal novero di soggetti tenuti ad introdurre i meccanismi prescritti dall'art. 11 del D.lgs. 112/2017, in quanto, il modello organizzativo adottato reca già in sé i caratteri della partecipazione democratica².

— Informazione, consultazione, partecipazione e coinvolgimento: una classificazione dei meccanismi partecipativi

Con l'unico fine di inquadrare correttamente le dinamiche partecipative di nuovo conio occorre, dapprima, sgombrare

² Sul coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese sociali costituite in forma di

cooperativa ai sensi del D.lgs. 112/2017: Costantini, 2018.

il campo da talune incertezze semantiche con riguardo alle nozioni di "coinvolgimento" e "partecipazione" (Baglioni, 2002). Ed invero, è proprio l'intervento riformatore in parola a sollecitare una definizione di *Employees' Involvement* (Pedrazzoli, 2005) se solo si considera che la menzionata disciplina interessa non soltanto i meccanismi di consultazione già noti al panorama normativo europeo (e nazionale) ma, altresì, i profili partecipativi cogestori, che hanno trovato riconoscimento legislativo con il modello cooperativo prima e, con la disciplina dell'impresa sociale poi³. Il Legislatore italiano, come già avvenuto in occasione dell'intervento del 2006⁴, ha fornito, mediante la disciplina riformata dell'impresa sociale, solo una generica definizione normativa con riguardo alla partecipazione, rinviando, indirettamente, alla nozione fornita dal Legislatore comunitario. Di contro, l'intervento di riforma ha circoscritto la nozione di coinvolgimento attingendo alla Direttiva 2001/86/CE. Di talché, pur nella consapevolezza della estrema genericità e mutevolezza del dato testuale e del quadro definitorio comunitario (Ales, 2020; Pedrazzoli, 2004) è ad esso che va fatto riferimento, valorizzando il richiamo diretto operato nella Relazione illustrativa alla Direttiva in parola quantomeno, al fine di indagare e circoscrivere i meccanismi e la logica partecipativa che il Legislatore ha inteso disciplinare nell'impresa sociale.

Sebbene abbia conosciuto solo una breve vita in seno alla disciplina comunitaria riconducibile, unicamente, alla fase embrionale della evoluzione normativa in tema di Società Europea per lasciare, successivamente e definitivamente, spazio alla "partecipazione" (Biasi, 2013), il più rilevante ri-

ferimento al "coinvolgimento", è rinvenibile nell'art. 2, par. I, lett. h, della Direttiva 2001/86/CE. La disposizione in parola chiarisce che per esso si intende *qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione e la partecipazione, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società*. Il coinvolgimento, pertanto, è qui impiegato nel senso più ampio, a significare l'insieme di tutti quei congegni che consentono al lavoratore, quale soggetto interessato alla continuità aziendale nel lungo periodo, di concorrere direttamente al procedimento di formazione delle decisioni e delle regole che lo riguardano. Si tratta di una nozione che abbraccia (almeno nella sua originaria elaborazione comunitaria⁵), tanto, gli strumenti cogestori di inserimento dei lavoratori o dei rappresentanti negli organi sociali, quanto, quei meccanismi che consentono l'esercizio di una mera influenza sul processo decisionale, rappresentati dalla informazione e dalla consultazione.

Pur avendo conosciuto significativi cambiamenti, il concetto di "partecipazione" (Zoppoli, 2005, 2011; Baglioni, 2009; D'Antona, 1992), intendendosi per essa dapprima il mezzo di influenza nelle decisioni dell'impresa⁶ e, successivamente, *l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi*⁷ assume sul piano comunitario una maggiore (ma apparente) specificità.

«... la trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori per consentir loro di prendere conoscenza della questione trattata e esaminarla» (Art. 2, par. I, lett. F, Dir. 2002/14/CE) [Es. Obblighi datoriali informativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, Art. 50, I comma, lett. e, f D.lgs. 82/2008].

«... scambio di opinioni e l'instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro» (Art. 2, par. I, lett. g, Dir. 2002/14/CE) [Es. Obbligo datoriale di consultazione delle rappresentanze sindacali in materia di trasferimento d'azienda, Art. 47, L. 428/1990].



«... influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi» (Art. 2, par. I, lett. k, Dir. 2001/86/CE).

«Partecipazione al profitto ed ai risultati dell'impresa» (Raccomandazione 92/443, 27 luglio 1992) [Es. Profit – sharing; Eso].

Figura 1
Classificazione dei meccanismi partecipativi

³ Ci si riferisce, in particolare, alla disciplina di cui alla L. 381/1991 e ss. mod. che ha delineato, nel nostro ordinamento, il modello organizzativo delle cooperative sociali, sulla base della quale, il Legislatore ha fondato la normativa dell'impresa sociale.

⁴ D.lgs. 155/2006.

⁵ Nozione ripresa nelle Dir. 2002/14/CE e 2003/72/CE.

⁶ *Partecipazione dei lavoratori e struttura delle società nella Comunità Europea* (Rapporto Gundelach), 1975, estratto in *Rivista del Lavoro*, 1976, II, p. 80 ss.

⁷ Art. 2, par. I, lett. k, Direttiva 2001/86/CE.

	Profili evolutivi	Riferimenti normativi
Fase I	I meccanismi partecipativi coincidono integralmente con il modello codeterminativo – cogestorio tedesco. La codeterminazione come partecipazione realizzata a livello della singola unità aziendale convive con la cogestione, quale sistema di corporate governance che prevede l'inserimento dei lavoratori o dei loro rappresentanti negli organi sociali.	Proposta di Regolamento della Commissione (G.U.C.E. 1970, C 124); Proposta della Commissione (G.U.C.E. 1972, C 131); <i>Green Paper on Employee Participation and Company Structure in European Community</i> (1975); Proposta Vredeling (G.U.C.E. 1980, C 297/3).
Fase II	Viene introdotto il <i>genus</i> del coinvolgimento, idoneo a ricomprendere: (i) la partecipazione cogestoria (c.d. partecipazione forte); (ii) l'informazione; (iii) la consultazione; (iv) non anche i meccanismi codeterminativi.	Carta Comunitaria dei Diritti Sociali fondamentali (1989, art. 17); Direttiva del Consiglio 1994/45/CE (c.d. Direttiva madre); Regolamento 2157/2001; Direttiva 2001/86/CE; Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2000, art. 27).
Fase III	Dei meccanismi partecipativi, vengono valorizzati prevalentemente l'informazione e la consultazione (c.d. partecipazione debole).	Direttiva 2002/14/CE; Trattato di Lisbona (2007, Artt. 151 -153 T.F.U.E.).
Fase IV	Oltre ai meccanismi partecipativi deboli, le Istituzioni europee sollecitano il coinvolgimento economico dei lavoratori mediante la partecipazione azionaria.	Direttiva 2009/38/CE; Risoluzione Parlamento UE del 2014.

Tabella 1

Evoluzione semantica e categorizzazione dei meccanismi partecipativi nel diritto comunitario

A partire dalla Direttiva 2001/86/CE e dal riconoscimento costituzionale, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸ del solo profilo informativo – consultivo, la partecipazione ha perso, dapprima, la sua originaria accezione codeterminativa, per poi avviarsi, nell'ambito di una disciplina tesa alla conservazione dei modelli esistenti più che alla armonizzazione della normativa, ad un lento declino anche sotto il profilo cogestorio⁹. L'abbandono, in seno alle istituzioni europee, della originaria idea di perseguire il modello tedesco, ha indotto, infatti, il Legislatore comunitario a ridimensionare fortemente la nozione di partecipazione¹⁰, anzitutto, scindendo quello che nel sistema renano è noto come rapporto tra l'*Unternehmens M.* (cogestione – inserimento dei lavoratori negli organi societari) e *Betriebliche M.* (codeterminazione – meccanismo mediante il quale i lavoratori determinano, di concerto con la parte datoriale, le condizioni afferenti al rapporto di lavoro) (Biasi, 2013 - p. 45 ss., p. 159 ss.; Pedrazzoli, 2015 - p. 5 ss.; Pedrazzoli, 2005 - p. 427 ss.; Alaimo, 2014 - p. 18 ss.), per poi focalizzare l'attenzione unicamente sul profilo informativo – consultivo. In altre parole, la diretta conseguenza della limitata concezione europea di partecipazione, svincolata, quest'ultima, dall'esempio tedesco, è stata l'eliminazione del profilo codeterminativo e, per l'effetto, l'integrale identificazione (ma non anche la valorizzazione) della nozione (di partecipazione) con il meccanismo di inserimento dei lavoratori negli organi sociali (Pessi, 2006).

Prima di procedere oltre, vi è da sottolineare che, strumento distinto dalla partecipazione decisoria è la partecipazione economica del lavoratore¹¹. Quest'ultima, tanto nella forma di emissione di speciali categorie di azioni o strumenti finanziari partecipativi attribuiti ai prestatori di lavoro (art. 2349

c.c.), quanto, nella fattispecie di opzione riservata ai dipendenti con riguardo alle azioni di nuova emissione (art. 2441 c.c.) (Alaimo, 2015 - p. 73 ss.; Ghera, 2006 - p. 241 ss.) attiene al risultato dell'impresa, da intendersi come ricchezza e, dunque, utilità. La partecipazione decisoria, di contro, inerisce all'influenza che i lavoratori possono esercitare nel processo decisionale per addivenire ad una regola concordata (Pedrazzoli, 2015 - p. 8 ss.). Come la più illustre dottrina ha osservato (Pedrazzoli, 2015), in ragione della diversità di oggetto che caratterizza le due fattispecie, si tratta nell'un caso, di *partecipazione nell'avere*, nell'altro, di *partecipazione nell'essere*. Ebbene, è a quest'ultima nozione di "partecipazione alla decisione" che ha inteso far riferimento il Legislatore del 2017 con riguardo all'impresa sociale. Di tanto vi è conferma nel secondo comma dell'art. 11 del D.lgs. 112/2017, laddove, prima di specificarne l'oggetto (*questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità di beni o di servizi*) la norma chiarisce che il coinvolgimento si sostanzia nell'esercizio di una influenza sulle decisioni dell'impresa.

Così delineate le nozioni di coinvolgimento e partecipazione e, chiarito che la presente analisi riguarda i meccanismi partecipativi decisionali, pare opportuno operare un'ultima distinzione tra forme partecipative c.d. forti (codeterminazione e cogestione) e meccanismi di coinvolgimento c.d. deboli (informazione e consultazione), non senza precisare che la distinzione è da intendersi in senso puramente atecnico, giacché, è davvero difficile riconoscere alla consultazione, così come alla informazione, quali momenti prodromici rispetto alla partecipazione *tout court*, un vero e proprio profilo decisorio (Pedrazzoli, 2005 - p. 436 ss.). Ciò premesso, la sola partecipazione cogestoria, come poc'anzi intesa, non esaurisce il novero dei

⁸ Si veda art. 27. Sul punto: Delfino, 2006.

⁹ Culminato, quest'ultimo, con il riconoscimento del profilo cogestorio quale strumento per conseguire gli obiettivi di natura sociale (combinato disposto degli artt. 151 e 153 TFUE), sottoposto, alla decisione assunta

all'unanimità del Consiglio dell'UE, rispetto, alla maggioranza richiesta in punto di informazione e consultazione.

¹⁰ Con la Direttiva 2002/14/CE è stato eliminato ogni riferimento alla partecipazione, per lasciare spazio alla informazione e consultazione. Sul

punto, ampiamente: Biasi, 2013 (p. 173).

¹¹ In senso contrario alla predetta distinzione, si pone Santagata, 2017 (p. 1011 ss.); Santagata, 2008.

meccanismi che consentono ai lavoratori di esercitare una forma di influenza di maggiore o minore intensità sul processo decisionale. Chiudono, infatti, il cerchio degli strumenti di coinvolgimento l'informazione e la consultazione. La prima forma di coinvolgimento, quale fase preparatoria alla consultazione, si traduce nella *trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori per consentir loro di prendere conoscenza della questione trattata e esaminarla*¹². La seconda, finalizzata al raggiungimento di un accordo, si esplica nello *scambio di opinioni e l'instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro*¹³. Loggetto dei meccanismi informativo - consultivi, che devono esplicarsi nel rispetto dei principi di efficacia, adeguatezza e tempestività¹⁴, inerisce all'attività economica e d'impresa, all'occupazione e all'organizzazione del lavoro¹⁵.

Interesse sociale e relazioni industriali: i presupposti del sistema tedesco

La evidenziata diversità che caratterizza i meccanismi partecipatori rientranti nel novero del coinvolgimento dei lavoratori, lungi dall'esaurirsi in una indagine di tipo meramente descrittivo ed espositivo, assume preminente rilevanza, laddove intesa quale scelta operata da ciascun ordinamento verso una maggiore o minore intensità dei diritti partecipativi. La *ratio* sottesa alla introduzione di meccanismi meramente informativi, piuttosto che finanziari o cogestori e, all'interno di questi ultimi, il diverso grado di rappresentanza negli organi societari, coinvolge molteplici profili di natura storica, culturale e politica, prima che giuridica, tra i quali, assumono qui rilievo la

diversa prospettiva (monistica o pluralistica) di interesse sociale accolta nell'ordinamento, oltre che, il diverso atteggiarsi del sistema delle relazioni industriali. Dalla eterogeneità che caratterizza la diversa regolamentazione del fenomeno cogestorio negli ordinamenti europei, emerge con evidenza che detti profili, unitamente al sistema di amministrazione e controllo adottato, al livello di concentrazione proprietaria nonché, di rappresentanza sindacale, contribuiscono ad influenzare in modo non trascurabile la diffusione (e, in taluni casi, l'assenza di regolamentazione) di meccanismi di inserimento dei lavoratori negli organi societari.

I rilievi appena svolti suggeriscono, pertanto, la necessità di focalizzare qui l'attenzione proprio sul diverso atteggiarsi del sistema di relazioni industriali e sulla diversa prospettiva di interesse sociale che hanno condotto, nell'ordinamento tedesco, a forme partecipative di tipo decisionario più incisive nell'impresa azionaria, mentre, in quello italiano ad un sistema partecipativo di natura sindacale, nel quale, una maggiore intensità dei diritti partecipativi è resa possibile per mezzo della disciplina speciale oppure mediante l'adozione del modello cooperativo.

Quanto al primo profilo, il modello renano, che costituisce il più tradizionale dei sistemi cogestori, nell'ambito della dicotomia tra *Interessenmonismus* ed *Interessenpluralität* (teoria monistica o pluralistica dell'interesse sociale) (Portale, 2018 - p. 597 ss.; Tombari, 2019), risulta tradizionalmente orientato al pluralismo degli interessi¹⁶. È in tale quadro giuridico, caratterizzato dal principio dell'impresa in sé, che (ri)florisce l'idea della pluralità di interessi sottesi all'agire d'impresa, dapprima introdotta nello *Stock Corporation Act* del 1937¹⁷ e poi trasposta, al punto 4.1.1 del *German Corporate Governance Code* laddove si discorre, con riguardo agli inte-

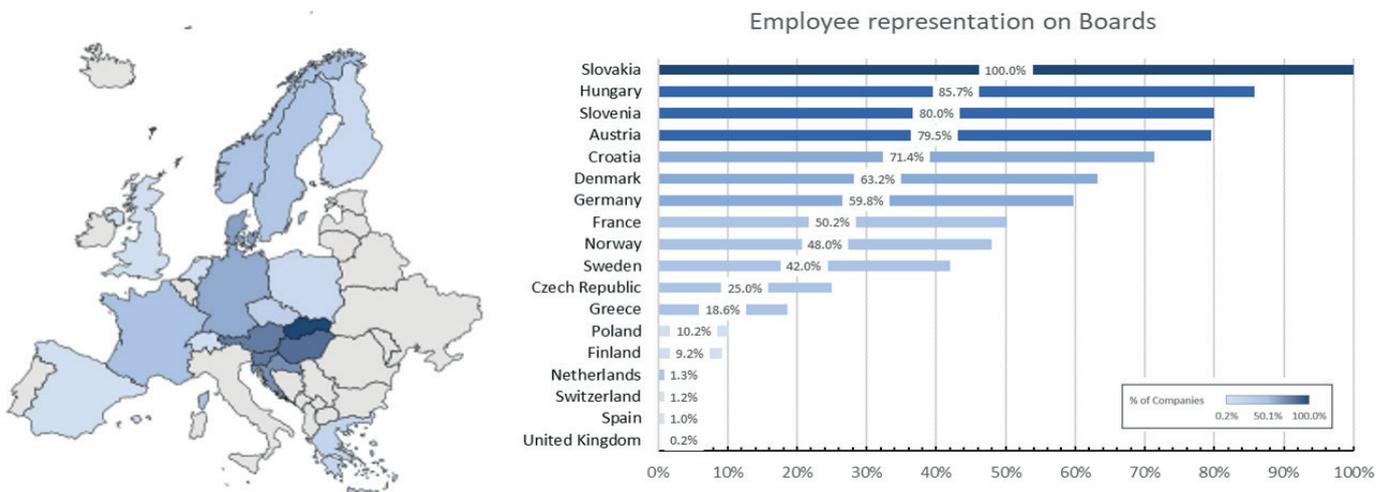


Figura 2
Meccanismi partecipativi cogestori negli ordinamenti degli Stati membri

Fonti: Annual Economic Survey of Employee Share ownership in European Country (Efes, 2019 - <http://www.efesonline.org/Annual%20Economic%20Survey/2019/Survey%202019.pdf>); Videbæk M.N. (2018), "Worker representation in Europe", Labour Research Department and ETUI (www.worker-participation.eu).

* Le % indicate si riferiscono al numero di società che, per ciascun paese, adottano sistemi di rappresentanza dei lavoratori negli organi societari. Il campione in oggetto di indagine è costituito da N. 2744 società, per la maggior parte quotate, con sede in 32 Stati membri. La percentuale pari allo 0 prevista per l'ordinamento italiano si giustifica in virtù del difetto, in ordine alle società quotate, di una disciplina normativa in tema di partecipazione decisionaria nonché in ragione dell'esiguo numero di società non quotate (26/177) oggetto del campionamento.

¹² Art. 2, par. 1, lett. f, Dir. 2002/14/CE.

¹³ Art. 2, par. 1, lett. g, Dir. 2002/14/CE.

¹⁴ Considerando 14^o, Dir. 2009/38/CE.

¹⁵ Art. 4, Dir. 2002/14/CE.

¹⁶ Avverso la concezione pluralistica dell'interesse sociale, che risulta, allo stato,

maggioritaria in seno alla dottrina (Fleischer, 2015a) e nel consolidato intendimento giurisprudenziale, si pongono coloro i quali ritengono che per effetto delle modifiche apportate sia definitivamente venuto meno il principio dell'interesse dell'impresa in sé.

Sul punto: Portale, 2018 (p. 264).

¹⁷ Una concezione più neutrale è assunta dall'Aktg del 1965 che non contiene alcun riferimento all'interesse che l'impresa deve perseguire (Fleischer, 2015b; Tombari, 2019).

ressi che deve perseguire l'organo amministrativo delle società per azioni quotate, di azionisti, dipendenti ed ulteriori *stakeholder* (Tombari, 2019 - p. 36 ss.).

Ben diversa è la prospettiva adottata nell'ordinamento italiano che spiega la natura meno incline e, per certi aspetti, ostile rispetto a modelli partecipativi maggiormente inclusivi. Ferme, infatti, alcune parentesi di "partecipazione decisoria" non propriamente incisiva contenute nello Statuto dei Lavoratori e nella disciplina speciale¹⁸ nonché, di partecipazione economica (non anche necessariamente decisionale) sollecitate a partire dal biennio 2008-2009¹⁹, l'art. 11 del D.lgs. 112/2017 costituisce (fermi i caratteri del modello cooperativo) l'unico meccanismo cogestorio prescritto nell'ordinamento. Ebbene, tanto non deve sorprendere. Guardando al dato normativo, infatti, emerge con estrema evidenza che, nella disciplina della società di diritto comune, alcuno spazio di tutela è lasciato ad interessi "altri" rispetto alla creazione di valore degli azionisti, tant'è che solo mediante la disciplina speciale (in ordine alla quale, l'impresa sociale non costituisce *un unicum*, dovendo aversi riguardo alle società *benefit* ed alla disciplina delle cooperative) il Legislatore italiano ha operato un discostamento rispetto alla concezione monistica, valorizzando, con tanto, gli ulteriori interessi sottesi all'agire d'impresa. Lo stiltà del panorama italiano ad una forma di coinvolgimento più incisiva si registra, ancor più, sotto il profilo della partecipazione azionaria dei lavoratori. Non va trascurato, infatti, che quello italiano è un sistema a prevalenza di società a proprietà accentrata nelle quali, la presenza di azionisti che storicamente detengono il controllo, unitamente al rischio di una diluizione di quest'ultimo, rendono ancor più complessa l'opera di valorizzazione di interessi diversi.

Parimenti influente nel processo di apertura del Legislatore italiano ai modelli partecipativi maggiormente incisivi è il sistema nazionale delle relazioni industriali. Non pare superfluo rilevare come proprio il "doppio canale" delle relazioni industriali²⁰, tradotto nell'ordinamento tedesco nel sistema bilaterale di rappresentanza sindacale e rappresentanza (diretta) dei lavoratori nelle unità produttive (codeterminazione), costituisce l'asse portante del meccanismo di coinvolgimento "alla tedesca". Da un lato, infatti, mediante i consigli d'azienda, titolari di potere negoziale a livello aziendale, si realizza la codeterminazione nella unità produttiva, caratterizzata da una relazione di tipo collaborativo ed improntata all'esistenza di un rapporto (diretto e non mediato) tra parte datoriale e rappresentanti dei lavoratori, fondato su cooperazione e buona fede (Biasi, 2015 - p. 38); dall'altro, mediante la rappresentanza sindacale si realizza la funzione tipicamente rivendicativa attraverso la contrattazione collettiva. Nel sistema poc'anzi delineato, nel quale assume preminente rilevanza il riparto di competenza tra negoziazione a livello di unità produttiva nelle tassative ipotesi prescritte dalla legge e contrattazione collettiva²¹, la rappresentanza aziendale esercita i propri poteri codeterminativi nelle questioni afferenti all'organizzazione della unità produttiva, alla modalità della retribuzione, all'utilizzo di strumenti di rilevazione e controllo della prestazione di lavoro²². Dunque, il potere codeterminativo, che si esplica attraverso i patti aziendali, incontra il limite della regolamentazione ad opera della contrattazione collettiva, fermo, in ogni caso, la funzione integrativa - modificativa facoltizzata dalla previsione di una clausola di apertura nell'accordo collettivo (Biasi, 2013 - p. 80 ss.). Su un diverso livello opera il meccanismo (*rectius* i meccanismi)²³ tipicamente cogestorio, attuato mediante la partecipazione dei lavoratori nell'*Aufsichtsrat* (organo di

	Ordinamento tedesco	Ordinamento italiano
Sistema delle relazioni industriali	Doppio canale: il sistema di relazioni industriali si sviluppa attraverso il dettagliato riparto di competenze tra rappresentanza sindacale con funzione rivendicativa e consigli d'azienda con funzione partecipativo - collaborativa.	Canale singolo: il sistema delle relazioni industriali e della partecipazione, con funzione tradizionalmente rivendicativa, si sviluppa attraverso l'unico canale della contrattazione collettiva.
Sistema di gestione e controllo	Sistema dualistico	Sistema dualistico, monistico, ordinario
Teoria dell'interesse sociale	Teoria pluralistica	Teoria monistica
Modelli partecipativi	Il modello partecipativo si caratterizza per la compresenza di sistemi cogestori e codeterminativi. Con i meccanismi cogestori, i lavoratori vengono inseriti nell'organo di sorveglianza, con soglie di rappresentanza differenziata a seconda del modello (paritario, quasi - paritario, dell'1/3) adottato. Mediante la codeterminazione, si realizza la negoziazione delle decisioni assunte in tema di condizioni di lavoro, nelle singole unità produttive.	Il modello partecipativo prevalente è quello fondato sulla informazione e consultazione. Non risulta istituzionalizzato, salva l'ipotesi peculiare di cui all'art. 11 D.lgs. 112/2017, alcun sistema di partecipazione c.d. forte che, tuttavia, è presente in alcune realtà produttive su base volontaristica.

Tabella 2

Ordinamento tedesco ed ordinamento italiano: un confronto

¹⁸ Artt. 4 e 9 dello Statuto dei Lavoratori, L. 223/1991, D.lgs. 626/1994, L. 428/1990. Sul punto: Ales, 2020. Sulla partecipazione secondo il modello cooperativo: Fici, 2006 (p. 136 ss.).

¹⁹ Ci si riferisce, in particolare, ai quattro disegni di legge presentati nel biennio 2008-2009 mossi dall'intento di far convergere l'interesse delle parti datoriali e dei lavoratori

verso l'impresa e confluiti nell'Accordo comune del 7 luglio 2010. Sul punto: Caragnano, 2009.

²⁰ Sul sistema delle relazioni industriali nell'ordinamento tedesco: Weiss, Schmidt, 2008.

²¹ Fermo, in ogni caso, il ruolo assunto dai sindacati nella formazione e del funzionamento dei Consigli d'azienda. Sul punto: Biasi, 2013 (p. 70).

²² Per un più ampio catalogo delle questioni c.d. sociali in ordine alle quali è esercitato il potere codeterminativo, si veda § 87 del BetrVG e, per una compiuta analisi: Biasi, 2013 - p. 80 ss. In ordine alle questioni si veda § 111.II, BetrVG.

sorveglianza, ma non anche al *Vorstand* – organo amministrativo) nell'ambito del sistema di amministrazione duale.

Nell'ordinamento italiano, tradizionalmente fondato sulla contrapposizione tra lavoro e capitale, oltre che, sulla incompatibile compresenza di partecipazione e contrattazione collettiva (Zoli, 2013 - p. 109), la partecipazione decisionale dei lavoratori all'impresa si è sviluppata esclusivamente attraverso l'unico (ed indiretto) canale della rappresentanza sindacale. Ed invero, nonostante il compromesso raggiunto in seno alla Assemblea costituente in ordine al carattere collaborativo e solidaristico della relazione capitale – lavoro (Biasi, 2013 - p. 14 ss.), il sistema partecipativo nazionale si è sviluppato sotto l'opposto segno dell'antagonismo, complice, anche, la inattuazione della art. 46 Cost.²⁴, rimasto una mera enunciazione di principio (Apostoli, 2015 - p. 15) nonché, la compresenza della logica oppositiva (artt. 39 e 40 Cost.). Appare, pertanto, chiaro che il processo di diffusione di meccanismi partecipativi incisivi (nelle forme della partecipazione c.d. forte) nel tessuto produttivo italiano sia stato condizionato dalla natura tipicamente rivendicativa della cultura sindacale e, di conseguenza, dalla assenza della dimensione partecipativa, oltre che, dall'utilizzo dello strumento della contrattazione collettiva, secondo il binomio contrattazione – conflitto, quale unico meccanismo (mediato) per la composizione degli interessi confliggenti²⁵. Ed infatti, laddove (come nel modello cooperativo o in taluni ordinamenti europei) è stata abbandonata l'idea della alterità tra interessi coinvolti, per lasciare spazio al profilo comunitario dell'impresa, le pratiche partecipative hanno trovato ben più fertile terreno di diffusione.

Di talché, la partecipazione come assunzione congiunta delle decisioni, tale per cui la *common rule* (Pedrazzoli, 2015 - p. 5) risulti imputabile ad entrambe le parti, alla luce della centralità della contrattazione collettiva (e, dunque, del rapporto unicamente indiretto e astrattamente conflittuale tra parte datoriale e lavoratori), non assume significato altro se non quello "comportamentale" (D'Antona, 1992 - p. 139 ss.; Alaimo, 2014 - p. 6 ss.), dovendo escludersi, almeno con riguardo all'attuale panorama normativo e delle relazioni industriali, l'esistenza di margini per l'introduzione di un meccanismo cogestorio istituzionalizzato al pari di quanto previsto nell'ordinamento tedesco o nei Paesi nordici. Conferma di tanto, pare potersi trarre dal difficile procedimento di recepimento delle Direttive europee in tema di partecipazione così, come anche, dai tentativi e dalle occasioni mancate, nonostante gli esempi del passato (Biasi, 2013 - p. 10), di introdurre forme partecipative maggiormente incisive.

—— La partecipazione dei lavoratori nell'impresa sociale: via italiana del coinvolgimento o ulteriore occasione mancata?

Al dichiarato scopo di incrementare la partecipazione democratica ai processi economici²⁶ e, dunque, la finalità sociale, l'art. 11 del D.lgs. 112/2017 ha ampliato (mediante una regolamentazione non del tutto esente da critiche) le forme di coinvolgimento dei soggetti portatori di un interesse rilevante all'interno dell'impresa sociale²⁷, specificando uno dei requisiti che consentono, a mente dell'art. 1 del D.lgs. 112/2017, l'assunzione della qualifica di impresa sociale.

Una prima osservazione pare necessaria. Nonostante l'art. 11 costituisca nella prima parte una disposizione di natura manifestamente programmatica, rispetto alla previgente disciplina il coinvolgimento dei lavoratori è stato elevato a requisito essenziale (unitamente all'interesse generale, all'assenza dello scopo di lucro ed alla gestione trasparente e responsabile) per l'assunzione della qualifica, non risolvendosi, come in passato, in un profilo obbligatorio ma pur sempre di natura meramente organizzativa dell'impresa sociale. Ed ancora, quanto agli aspetti contenutistici, la previgente disciplina si limitava, da un lato, a qualificare ai fini del coinvolgimento la rilevanza degli interessi dei lavoratori e degli utenti, dall'altro, pur fornendo la definizione di "coinvolgimento" ricavato dal diritto comunitario, individuava genericamente i meccanismi di partecipazione, informazione e consultazione, lasciando la regolamentazione degli ulteriori aspetti alla autonomia di ciascun ente²⁸. La soluzione, di contro, prospettata dalla disciplina riformata, del tutto coerente rispetto all'approccio *multistakeholder* che caratterizza l'impresa sociale, sebbene pecchi ancora in punto di specificità (si pensi alla adeguatezza delle forme di coinvolgimento o alla partecipazione non definita di cui alla *lett. a*, comma quarto) ha anzitutto, ampliato il novero degli interessi rilevanti prevedendo, oltre a lavoratori ed utenti, altresì, i portatori di un interesse diretto. Nell'ambito della più ampia flessibilità cui è orientato l'intervento normativo in parola sarà l'autonomia regolamentare e statutaria a identificare gli interessi rilevanti ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla norma.

Dopo aver circoscritto, al secondo comma, il perimetro del coinvolgimento e l'oggetto dello stesso (*questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi*), non senza un chiaro riferimento al diritto comunitario²⁹, la disposizione specifica le due forme nelle

²³ Tre sono, infatti, i modelli cogestori prescritti dall'ordinamento tedesco: per le imprese operanti nel settore carbossiderurgico, è previsto il modello cogestorio paritario, introdotto dalla *Montan – MitbesG* del 1951, caratterizzato dalla eguale presenza, nell'organo di controllo, di rappresentanti degli azionisti e dei lavoratori, cui si aggiunge un membro eletto a maggioranza di entrambi i gruppi; diversa composizione assume l'organo di controllo nell'ambito del sistema non paritario, disciplinato dal *BetrVG* modificato nel 2004 rispetto all'originario testo del 1952 e caratterizzato dalla presenza di un terzo dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di

sorveglianza. Infine, mediante la Legge sulla cogestione del 1976 è stato introdotto il sistema quasi paritario per le imprese non operanti nel settore carbossiderurgico e caratterizzate dalla presenza di almeno 2000 dipendenti (Biasi, 2013 - p. 103 ss.).

²⁴ "Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende".

²⁵ Sulle ragioni della marginale diffusione nel panorama italiano dei meccanismi partecipativi cogestori: Ichino, 2013 (p. 861 ss.).

²⁶ Art. 2, comma 1, lett. a, L. 106/2016.

²⁷ Con riguardo al Codice del Terzo settore l'art. 26, V comma, prevede una mera facoltà per gli ETS di riservare ai lavoratori o agli utenti la nomina di uno o più amministratori.

²⁸ Si vedano, sul punto, gli artt. 12 e 14, III comma, D.lgs. 155/2006.

²⁹ La disposizione, richiama, infatti, il quadro definitorio conferito dal Legislatore comunitario mediante la Direttiva 2001/86/CE. Il riferimento all'informazione è da ricercarsi nel combinato disposto degli artt. 1 e 9 del D.lgs. 112/2017, mediante lo strumento del bilancio sociale.

quali il meccanismo partecipativo può svilupparsi: la consultazione, per l'introduzione della quale è condizione necessaria e sufficiente la previsione nel regolamento aziendale e la partecipazione, la cui sede introduttiva è necessariamente quella statutaria (come parrebbe confermare il quarto comma, nella parte in cui dispone che *gli statuti devono prevedere [...]*), fermo, in ogni caso, l'obbligo di indicare nel bilancio sociale le forme di coinvolgimento adottate. Quest'ultimo, in linea con la gestione *responsabile e trasparente* descritta nella parte introduttiva della disciplina³⁰, costituisce, infatti, il più efficace strumento mediante il quale è soddisfatta l'esigenza conoscitiva ed informativa dei molteplici soggetti coinvolti, portatori di un diverso interesse.

All'ampiezza dello spazio lasciato all'autonomia statutaria e regolamentare nella predisposizione di modalità e meccanismi da adottare, corrispondono, tuttavia, una serie di limiti. Ed infatti, è fatto obbligo allo statuto di disciplinare: (a) la partecipazione (si badi, unicamente di utenti e lavoratori) all'assemblea dei soci o degli associati, oltre alle materie e modalità (da potere di mero intervento, al potere consultivo vincolante o non vincolante, sino al diritto di voto e gli argomenti in ordine ai quali l'esercizio di poteri di influenza è prescritto, dalla modifica dell'oggetto sociale e sino alla nomina dell'organo amministrativo) mediante le quali il sistema adottato si esplica; (b) unicamente per le imprese sociali di grandi dimensioni (qualificate mediante il richiamo all'art. 2435-bis c.c.) la nomina di un componente dei lavoratori nell'organo amministrativo ed, altresì, in quello di controllo (costituendo, tale aspetto, solo una facoltà, con riguardo agli utenti, come parrebbe dedursi dall'avverbio "esclusivamente"). Sono esclusi dal novero di soggetti obbligati a predisporre per via statutaria e regolamentare i prescritti meccanismi di coinvolgimento, le imprese sociali organizzate in forma di cooperativa sociale a mutualità prevalente.

Una prima ed evidente impressione può trarsi dal dato letterale. Ed infatti, occorre avvertire subito che, la partecipazione tipizzata dall'intervento di riforma è intesa dal Legislatore in termini diversificati. La *lett. b* fa proprio il significato cogenitoro della partecipazione (ma ha riguardo unicamente alle imprese di grandi dimensioni) e dispone l'ingresso di lavoratori, utenti e loro rappresentanti nell'organo amministrativo e di controllo. Non è chiaro se un medesimo significato si possa attribuire alla partecipazione dei lavoratori, utenti e loro rappresentanti nell'organo assembleare (*lett. a*). Ed invero, la estrema genericità della disposizione si presta ad una duplice direzione interpretativa: una prima soluzione potrebbe essere quella di considerare la partecipazione all'organo assembleare come attribuzione di poteri idonei a consentire l'esercizio di una influenza sulle decisioni dell'impresa. Pare ragionevole ritenere detta interpretazione quella più vicina all'intento legislativo, in quanto, conforme ai primi due commi della norma. Tuttavia, la disposizione può assumere il significato opposto. Ed infatti, la vaghezza e la flessibilità normativa, ben potrebbero far degradare la partecipazione (come inserimento in assemblea) a mera consultazione.

Ulteriore profilo di particolare interesse, in ragione degli sviluppi di carattere pratico che ad esso si accompagnano, è certamente costituito dall'ampliamento dei margini di manovra concessi all'autonomia statutaria in punto di coinvolgimen-

to. Come si accennava, attraverso l'autonomia concessa agli enti nell'ipotesi *sub a*, avente ad oggetto meccanismi partecipativi che gli statuti modelleranno in ragione degli interessi sottesi all'impresa, l'istituto partecipativo può essere, infatti, graduato come strumento più o meno incisivo in assemblea a seconda di come verranno declinati *casi e modalità* della partecipazione. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla introduzione di un potere meramente consultivo (non dotato di vincolatività) in capo al lavoratore. In detto caso, certamente lo strumento diluirebbe ampiamente la nozione di coinvolgimento introdotta dal Legislatore, considerato che, alcuna effettiva influenza sulla assunzione delle decisioni potrà accompagnare lo strumento in parola, sfornito di concreta incidenza. Di contro, un meccanismo di allocazione di diritti partecipativi più incisivo, che ovviamente consideri i diversi caratteri del modello legale adottato, potrebbe fungere da strumento idoneo a raggiungere l'equilibrio all'interno della diversità degli interessi (e, di conseguenza, delle informazioni) che connota l'impresa sociale, nonché, di influenza decisiva nelle decisioni che afferiscono all'impresa. Ed ancora, il Legislatore non ha previsto strumenti a tutela delle minoranze e, in particolare, proprio di quegli *stakeholder* (lavoratori ed utenti) che ha inteso coinvolgere nell'attività dell'impresa, finalizzati a bilanciare il rischio di una partecipazione (specie mediante le *modalità*, come predetto, rimesse all'autonomia degli enti), resa (in ipotesi) poco incisiva dall'autonomia statutaria. L'introduzione di meccanismi ulteriori rispetto ai limiti posti dal quarto comma, non già impositivi, ma connessi al profilo informativo del bilancio sociale e finalizzati ad arginare la possibile deriva in senso limitativo del meccanismo partecipativo, avrebbe reso certamente più conforme agli intenti del Legislatore l'intervento sul coinvolgimento.

Con riguardo all'ipotesi *sub b*, relativa all'inserimento nell'organo amministrativo e di controllo, alcuna considerazione può trarsi se non mediante un raffronto tra la disciplina del coinvolgimento poc'anzi illustrata e le disposizioni (artt. 7 e 10) che regolano la *governance* dell'impresa sociale. In primo luogo, non può trascurarsi che, l'obbligo di prevedere in via statutaria la facoltà per lavoratori ed utenti di nominare un componente dell'organo amministrativo ed uno per quello di controllo costituisce disciplina riservata alle sole imprese sociali di grandi dimensioni. Di talché, uno degli aspetti più rilevanti del coinvolgimento, che si rammenta, costituisce requisito per l'acquisizione dello *status* di impresa sociale, oltre che, profilo della *gestione responsabile e trasparente* trova applicazione limitata. Per le imprese che superano due dei limiti di cui all'art. 2345-bis c.c., l'unica forma obbligatoria di partecipazione agli organi sociali che residua è quella indicata *sub a*.

In ogni caso, la nomina di rappresentanti negli organi gestori e di controllo, va letta in combinato disposto con l'art. 10 del D.lgs. 112/2017, laddove, pur riservando, previa determinazione in tal senso dello statuto, ad un soggetto estraneo alla compagine sociale la possibilità di nominare i componenti degli organi societari, dispone che la maggioranza dell'organo amministrativo sia diretta espressione della volontà dai soci ovvero degli associati, non senza problemi di natura sistematica con riguardo, tra le altre, alla disciplina della società a responsabilità limitata³¹. Del pari, con riguardo ai

³⁰ Art. 1, D.lgs. 112/2017.

requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza, laddove, l'obbligatorietà sancita dall'art. 7 terzo comma, lascia spazio alla discrezionalità, in ragione del difetto di specificità in ordine al contenuto degli stessi. Pari genericità pare, inoltre, rinvenirsi nella disciplina relativa all'organo di controllo che deve essere obbligatoriamente previsto dall'atto costitutivo, indipendentemente dalla dimensione dell'ente e, ferma l'applicabilità della disciplina relativa al tipo legale adottato laddove risulti maggiormente stringente.

Un ultimo aspetto merita, infine, di essere segnalato. Con riguardo ai poteri dell'organo di controllo, se per un verso è prevista la vigilanza in ordine alle finalità sociali connaturali all'ente (anche con riguardo ai meccanismi di coinvolgimento dei lavoratori), per l'altro, non si rinviene riferimento con riguardo agli ulteriori poteri prescritti dalla disciplina generale, che pure avrebbero consentito una più ampia forma di controllo interno³².

Conclusioni

Tramite una prima valutazione della disciplina introdotta dal Decreto legislativo sull'impresa sociale si è cercato di comprendere se l'intervento di riforma operato dal Legislatore nazionale possa costituire la via italiana del coinvolgimento dei lavoratori nell'attività d'impresa e, allo stesso tem-

po, se la disciplina dettata per l'impresa non lucrativa, possa assumere a modello virtuoso per l'impresa convenzionale. L'intervento normativo in parola pare certamente opportuno se si considera l'attenzione sempre maggiore accordata al ruolo assunto dai lavoratori ed alla relazione tra capitale e lavoro, non più, in termini di istanze della minoranza, ma quale uno tra gli obiettivi che l'impresa deve perseguire. Non pare scontato evidenziare che l'introduzione di meccanismi partecipativi tali da consentire ai lavoratori una forma di influenza diretta nei processi decisionali dell'impresa, si correla positivamente ai risultati di breve e lungo periodo, tra i quali, la riduzione dei costi di agenzia e l'allineamento dei molteplici interessi coinvolti nella direzione della continuità aziendale³³. Non v'è dubbio che l'impresa non lucrativa e, più in dettaglio, l'impresa sociale, caratterizzata dalla valorizzazione degli interessi diversi dalla creazione di valore per gli azionisti, costituisca il terreno più idoneo per sperimentare un sistema partecipativo, se non certamente in grado di replicare i meccanismi cogestori tedeschi, quantomeno, atto a conferire una più specifica veste giuridica al profilo partecipativo, parzialmente colmando la grande assenza nel panorama nazionale (Zoppoli, 2015 - p. 11). Tuttavia, nonostante l'apprezzabile finalità dell'iniziativa, delle premesse e del dichiarato intento del Legislatore, non si può non rilevare come il risultato prefissato non risulti, nemmeno in parte, raggiunto.

Anzitutto, il limitato numero di enti cui è indirizzato l'art. 11 del D.lgs. 112/2017, pari ad una percentuale molto esigua

	D.lgs. 155/2006	D.lgs. 112/2017
Riferimento normativo	Artt. 12, 14 III comma	Artt. 1, 9, 11
Natura del coinvolgimento	Elemento organizzativo dell'impresa sociale	Presupposto che concorre all'acquisizione della qualifica di impresa sociale
Soggetti coinvolti	Lavoratori ed utenti	Lavoratori, utenti e portatori di un interesse diretto
Classificazione e definizione dei meccanismi partecipatori	In tema di coinvolgimento la disposizione ricalca la definizione comunitaria (Art. 2, par. 1, lett. h, della Direttiva 2001/86/CE). Tuttavia, il Legislatore non fornisce una definizione di partecipazione.	Per la definizione di coinvolgimento la disposizione ricalca la disciplina comunitaria (Art. 2, par. 1, lett. h, della Direttiva 2001/86/CE, richiamata, altresì, nella Relazione illustrativa) specificando, inoltre, che la partecipazione è da intendersi nella sua accezione "forte" (partecipazione agli organi societari).
Graduazione dei modelli partecipativi	Informazione, consultazione, partecipazione (non definita) nonché, ulteriori meccanismi non tipizzati dalla norma e rimessi all'autonomia statutaria.	Consultazione; Partecipazione di utenti e lavoratori all'assemblea dei soci o degli associati; Nomina di un componente dei lavoratori nell'organo amministrativo ed in quello di controllo per le imprese sociali di grandi dimensioni; Informazione mediante il bilancio sociale (Artt. 1 e 9).
Soglia di rappresentanza negli organi sociali	Non è individuata una quota minima di rappresentanza negli organi societari.	Non individuata con riguardo all'organo assembleare; fissata nella misura minima di un componente per l'organo amministrativo e di controllo, nell'ipotesi sub b, comma IV, art. 11.

Tabella 3

La disciplina del coinvolgimento alla luce del D.lgs. 112/2017: un confronto con la previgente normativa

³¹ Ci si riferisce, in particolare, a quanto prescritto in tema di assunzione delle decisioni mediante consultazione scritta ex art. 2479 c.c. Sul punto: Iasiello, 2018.

³² Dette disposizioni potrebbero, in ogni caso, trovare ingresso mediante la clausola di

apertura alla disciplina generale di cui all'art. 10, primo comma, D.lgs. 112/2017, che fa salva l'applicazione delle disposizioni più restrittive prescritte dal modello legale adottato.

³³ Sui vantaggi della partecipazione connessi al miglioramento della performance aziendale,

della produttività, del profitto e delle risposte in caso di crisi finanziaria: Lin et al., 2018 (p. 303 ss.); Rapp et al., 2019; Lopatta et al., 2018.

se si considera che la maggior parte delle imprese sociali è organizzata in forma di cooperative mutualità prevalente³⁴, rende idea della portata applicativa della disciplina sul coinvolgimento. Alle incertezze sulla effettiva portata della norma, si aggiungono ulteriori perplessità, con riguardo al perimetro della partecipazione, in ordine al quale, la disciplina già complessa e che, pertanto, avrebbe dovuto suggerire una più attenta regolamentazione (anche sulla scorta della dialettica tradizionalmente oppositiva tra capitale e lavoro che caratterizza il panorama italiano e sempre nella logica del compromesso tra rigida imposizione dall'alto e disciplina a base volontaristica), sconta un sicuro eccesso di flessibilità. L'ampio margine di manovra concesso all'autonomia statutaria con riguardo alla concreta operatività dei meccanismi partecipativi, specie in ordine all'ipotesi *sub a* dell'art. 11, se letta anche alla luce della ostilità di cui si è parlato con riguardo all'ordinamento italiano, rende più che concreta la possibilità di coniugare gli stessi in senso molto poco incisivo e certamente non idoneo ad *esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale*.

Se numerosi sono i dubbi in punto di incisività dell'intervento di riforma, di contro, l'apertura operata dal Legislatore verso il pluralismo di interessi va salutata con favore. Non può trascurarsi che l'apertura alla individuazione di interessi rilevanti ulteriori rispetto alla creazione di valore per

i portatori di capitale, non costituisce più una mera suggestione né, tantomeno, una prerogativa del Terzo settore, se solo si ha riguardo agli ulteriori e recenti interventi normativi (fra tutti, la L. 208/2015 con riguardo alle società *benefit*). Numerose, sono, altresì, le aperture europee e non all'inclusione di interessi "altri" come obiettivo dell'agire di impresa (non soltanto non lucrativa) (Tombari, 2019 - p. 36), a riprova che, dopo quasi cinquant'anni dalla pubblicazione del noto saggio *The social responsibility of business is to increase its profits* (Friedman, 1970), è in atto un ripensamento in ordine all'interesse che l'impresa deve perseguire³⁵. Nel contempo, se l'esperienza dell'impresa sociale può costituire, sotto tale profilo, un modello virtuoso, ciò non significa che sia possibile estendere il *multistakeholder approach* anche alla società di diritto comune. In senso ostativo, si pone, fra tutti, l'art. 2247 c.c. che, senza lasciare spazio a diversa interpretazione, conferisce inderogabile prevalenza allo *scopo di dividere gli utili*, residuando, allo stato, quale margine di manovra unicamente la disciplina speciale.

La nuova via che le economie mature possono percorrere per superare la crisi in cui si dibattono passa dalla loro capacità di riunire economia e società, dando valore a persone e relazioni, significati e territori, riconciliando quindi il successo dell'impresa con quello delle comunità (Magatti, 2012).

Bibliografia

- AA. VV. (2010), *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders*. In ricordo di Pier Giusto Jaeger, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, n. 342, Giuffrè Editore, Milano.
- AA. VV. (2019), *What are companies for? German and Italian Experience in comparison*, Convegno di Studi, Fondazione CESIFIN, Firenze, 15 Novembre.
- Alaimo A. (2014), "L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali", *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona*, 219/2014.
- Alaimo A. (2015), "La partecipazione finanziaria dei lavoratori", in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino.
- Ales E. (2020), *La partecipazione decisionale come obiettivo? Una riflessione a partire dallo Statuto dei lavoratori*, in corso di pubblicazione.
- Ales E., Senatori I. (eds.) (2013), *The Transnational Dimension of Labour Relations: A new order in the making?* Giappichelli, Torino.
- Apostoli A. (2015), "La forza propulsiva dell'art. 46 della Costituzione al di là della sua sostanziale inattuazione", in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino.
- Badgi K. (2015), "The Future of Employees' Board-Level Representation in The European Union", *Procedia Economics and Finance*, 23, p. 1394 ss.

³⁴ Dall'analisi eseguita sul Registro delle Imprese e sull'albo delle cooperative alla metà del 2018 dal Consiglio Nazionale del Notariato (Studio n. 205/2018) il 95% delle imprese sociali risultano organizzate in forma di cooperativa

e, di queste, la prevalenza assume la forma di cooperativa a mutualità prevalente.

³⁵ Sul punto, si veda Statement on the Purpose of a Corporation, Business Roundtable, August 19th, 2019 ed altresì, Atti del Convegno di Studi

What are the companies for? German and Italian experience in comparison, 15 novembre 2019, Firenze.

- Baglioni G. (2002), "Teorie della tutela e della partecipazione, Antologia", *L'impresa al plurale*, 10/2002, p. 115 ss.
- Baglioni G. (2009), *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Il Mulino, Ricerca, pubblicazione online.
- Biagi M. (2002), *Quality of work and Employee Involvement in Europe*, Kluwer Law International.
- Biasi M. (2013), *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano.
- Biasi M. (2015), "La partecipazione dei lavoratori alla gestione e la Mitbestimmung tedesca", in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino.
- Blair M.M. (1996), *Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the Twenty-First Century*, Brookings Institution, Washington DC.
- Borzaga C., Sacchetti S. (2015), "Why Social Enterprises Are Asking to Be Multi-stakeholder and Deliberative: An Explanation around the Costs of Exclusion", *Euricse Working Papers*, 75|15.
- Bova A., Rosati D., Coccia B. (2009), *Il terzo settore e l'impresa sociale. Sostegni e sfide per il welfare state?*, Editrice Apes, Roma.
- Bronzetti G., Mazzotta R. (2012), *Le imprese sociali. Un'analisi degli aspetti di corporate governance e rendicontazione*, Franco Angeli, Milano.
- Buccelli A. (2007), "Sub art. 17. Parte II", in De Giorgi M.V. (a cura di), *Disciplina dell'impresa sociale. Commentario al D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155*, in *Le nuove leggi civili commentate*.
- Calcano M., Ferrari R., Volpe V. (2017), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. Un progetto possibile*, Management, Guerini Next, Milano.
- Caldirola D. (2019), *Impresa sociale, welfare e mercato*, Vita e Pensiero, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Caragnano R. (2009), "La partecipazione dei lavoratori: prima analisi delle recenti proposte di legge", *WP Adapt*, 86.
- Cinelli N. (2017), *La partecipazione dei lavoratori*, Bologna.
- Conchon A. (2011), *Board-level employee representation rights in Europe Facts and trends*, Report 121, European Trade Union Institute.
- Consiglio Nazionale del Notariato (2018), *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, Studio n. 91-2018/I.
- Costantini S. (2018), "Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del D.lgs. 112/2017", *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4.2018, p. 1114 ss.
- D'Antona M. (1992), "Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)", *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, p. 137 ss.
- Davies P.L. (2015), "Efficiency Arguments for the Collective Representation of Workers: A Sketch", in Bogg A., Costello C., Davies P., Prassl J. (eds.), *The Autonomy of Labour Law*, Hart Publishing, Oxford.

Delfino M. (2006), "Spunti di riflessione sulla costituzionalizzazione a livello europeo del diritto all'informazione e alla consultazione", in AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti del giornale di studio di diritto del lavoro, Aidlass, Lecce 27-28 maggio, 2005; Giuffrè, Milano, 2006, p. 341 ss.

Denozza F. (2010), "L'interesse sociale tra 'coordinamento' e 'cooperazione'", in AA. VV., *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders. In ricordo di Pier Giusto Jaeger*, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, n. 342, Giuffrè Editore.

Denozza F. (2011), "Verso il tramonto dell'interesse sociale?", in Paciello A. (a cura di), *La dialettica degli interessi nella disciplina delle società per azioni*, Jovene, Napoli.

Ferrarini G. (2003), "Shareholder Value and the Modernisation of European Corporate Law", in Hopt K.J., Wymeersch E. (eds.), *Capital Market and Company Law*, Oxford University Press, Oxford.

Fici A. (2006), "Brevi note sulla partecipazione dei lavoratori nelle cooperative (e nelle imprese) sociali", *Impresa Sociale*, 75(4), p. 136 ss.

Fici A. (2018), "La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholder", *Impresa Sociale*, 11.2018, p. 7 ss.

Fleischer H. (2015a), in Spindler / Stilz, *Komm. zum AktG 3*, Bd. 1, München.

Fleischer H. (2015b), "A Guide to German Company Law for International Lawyers – Distinctive Features, Particularities, Idiosyncrasies", *Max Planck Private Law Research Paper*, N. 15/8.

Forcillo D. (2017), *Codetermination: the presence of Workers on the board. A depth analysis*, <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/81936/>

Friedman M. (1993), "The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits", in Chrissides G.D., Keler J.H. (eds.), *An Introduction to Business Ethics*, Chapman, London.

Ghera E. (2006), "La partecipazione azionaria dei dipendenti dopo lo Statuto della Società Europea", in Ficari L. (a cura di), *Società Europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè Editore, Milano, p. 241 ss.

Ianni A. (2015), "Il modello tedesco della cogestione nell'impresa", *Ricerche Giuridiche*, 4(2).

Iasiello P. (2018), *L'impresa sociale: dopo il Decreto Legislativo 3 Luglio 2017 n. 112*, Key Editore, Milano.

Ichino P. (2013), "La partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Le ragioni di un ritardo", *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, IV, p. 861 ss.

Isay R. (1910), *Das Recht am Unternehmen*, Franz Vahlen, Berlin.

Koch (2014), in Hüffer/Koch, *Komm. AktG*, 11th ed.

Libonati B. (2013), *Scritti giuridici. Vol. 1: Impresa e società. Concorrenza e mercato. Gruppi. Bilanci e contabilità*, Giuffrè Editore, Milano.

Lin C., Schmid T., Xuan Y. (2018), "Employee representation and financial leverage", *Journal of Financial Economics (JFE)*, 127(2), p. 303 ss.

Lopatta K., Bottcher K., Jaeschke R. (2018), "When labor representatives join supervisory boards: empirical evidence of the relationship between the change to parity codetermination and working capital and operating cash flows", *Journal of Business Economics*, 88, p. 1 ss.

- Magatti M. (2012), "Crescere sulla base del valore condiviso", *Equilibri*, 210.
- Marasà G. (2019), *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino.
- Mazzullo A. (2014), "Impresa sociale 3.0", *Cooperative e enti non profit*, Ipsos.
- Mazzullo A. (2019), *Diritto dell'imprenditoria sociale: dall'impresa sociale all'impact investing*, Giappichelli, Torino.
- McGaughey E. (2015), "The Codetermination Bargains: The History of German Corporate and Labour Law", *King's College London Dickson Poon School of Law Legal Studies*, Paper No. 2015-15.
- Meo G. (2017), "Impresa sociale e valori d'impresa", *Banca, Impresa e Società*, II, p. 183 ss.
- Modena S., Parmigiani M., Zarri F. (2006), "Forme del Coinvolgimento", in Viviani M. (a cura di), *Il coinvolgimento degli stakeholder nelle organizzazioni socialmente responsabili*, Maggioli, Rimini.
- Montalenti P. (2018), "L'interesse sociale: una sintesi", *Rivista delle Società*, p. 303 ss.
- Palmieri M. (2017), "L'interesse sociale: dallo shareholder value alle società benefit", *Banca, Impresa e Società*, II, p. 200 ss.
- Palmieri M. (2018), "La corporate governance delle imprese sociali riformate. Dal multistakeholder approach verso la Mitbestimmung", *Analisi Giuridica dell'Economia*, I, p. 127 ss.
- Pedrazzoli M. (2004), "La fine annunciata del modello partecipativo nello statuto della società europea", *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, p. 35 ss.
- Pedrazzoli M. (2005), "Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea", *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, p. 427 ss.
- Pedrazzoli M. (2015), "La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica", in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino.
- Pessi R. (2006), "Informazione e partecipazione tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari", in Ficari L. (a cura di), *Società Europea*, Giuffrè Editore, Milano, p. 51 ss.
- Portale G.B. (2018), "Diritto societario tedesco e diritto societario italiano in dialogo", *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, V, p. 597 ss.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2011), "The Big Idea: Creating Shared Value", *Harvard Business Review*.
- Rathenau W. (1918), *Vom Aktienwesen*, Fisher, Berlin.
- Sacchetti S. (2018), "Perché le imprese sociali devono avere una governance inclusiva?", *Impresa Sociale*, 11.2018, p. 15 ss.
- Sacconi L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano.
- Sacconi L. (2013), "The Economics of Corporate Social Responsibility", in Zamagni S., Bruni L. (eds.), *Handbook on the Economics of Reciprocity and Social Enterprise*, Elgar, Cheltenham UK.
- Santagata R. (2008), *Il lavoratore azionista*, Giuffrè Editore, Milano.

Santagata R. (2017), *Enciclopedia del Diritto, Annali*, Vol. V, p. 1011 ss.

Steffen Rapp M., Wolff M., Udoieva I., Hennig J.C. (2019), *Wirkung der Mitbestimmung im Aufsichtsrat auf die Unternehmensführung*, Study N. 424, euractiv.com

Tombari U. (2019), *Potere ed interessi nella grande impresa azionaria*, Giuffrè Editore, Milano.

Videbæk Munkholm N. (2018), *Board level employee representation in Europe: an overview*, European Commission, March.

Vella F. (2013), "L'impresa e il lavoro: vecchi e nuovi paradigmi della partecipazione", *Giurisprudenza Commerciale*, VI, p. 1139 ss.

Weiss M., Schmidt M. (2000), *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, Kluwer Law Intl.

Zoli C. (2015), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino.

Zoppoli L. (2005), "Rappresentanza collettiva dei lavoratori e partecipazione alla gestione delle imprese", *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, III, p. 374 ss.

Zoppoli L. (2011), *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, ED, Annali, IV, Giuffrè, Milano, p. 909 ss.

Nuovi strumenti finanziari per l'impresa sociale

Un'indagine esplorativa sulle cooperative sociali nella Provincia Autonoma di Trento

Klaudijo Klaser *Università degli Studi di Trento*

Marco Faillo *Università degli Studi di Trento*

Virginia Cecchini Manara *Università degli Studi di Milano*

Lorenzo Sacconi *Università degli Studi di Milano*

Abstract

Il dibattito sulla finanza sociale in generale e sulla finanza d'impatto sociale in particolare si è sviluppato negli ultimi anni nel mondo delle istituzioni finanziarie, dei policy makers e della comunità accademica. Gli Enti del Terzo Settore, candidati a rappresentare il lato della domanda di questo tipo di finanza, hanno finora ricoperto un ruolo marginale in tale dibattito, dimostrando scarso interesse per il fenomeno, ovvero scarsa capacità di conoscerlo e comprenderlo. Questo studio empirico nasce con l'obiettivo di dare voce alle imprese sociali, per comprendere il loro punto di vista nei confronti di strumenti finanziari innovativi che, nonostante un'ingente mobilitazione di capitali e alcune spinte politiche e legislative, nel nostro Paese faticano a decollare. I risultati raccolti rappresentano le opinioni di un ristretto gruppo di enti produttivi del Terzo settore: circa il 40% delle cooperative sociali attive in Trentino nel 2019, e costituiscono dunque solo un primo tentativo di esplorare l'opinione degli operatori sulla finanza sociale d'impatto.

Keywords: finanza d'impatto, strumenti finanziari innovativi, cooperative sociali

DOI: 10.7425/IS.2020.03.04

— Introduzione

Il dibattito sulla finanza sociale in generale e sulla finanza d'impatto sociale in particolare si è sviluppato negli ultimi anni all'interno del mondo delle istituzioni finanziarie, dei policy makers e della comunità accademica. Gli Enti del Terzo Settore, candidati a rappresentare il lato della domanda di questo tipo di finanza, hanno finora ricoperto un ruolo marginale in tale dibattito, dimostrando scarso interesse per il fenomeno, ovvero scarsa capacità di conoscerlo e comprenderlo. Le ragioni di questa assenza sono state lette attraverso diverse e contrastanti interpretazioni: carenza di *know-how* per affrontare strumenti finanziari complessi, avversione alle innovazioni, diffidenza verso strumenti tipicamente orientati al profitto, incapacità di costruire progetti *investment ready* o semplicemente disinteresse dovuto a scarsa esigenza di mezzi finanziari.

Questo studio nasce con l'obiettivo di dare voce alle imprese sociali per comprendere il loro punto di vista rispetto a strumenti finanziari innovativi che, nonostante un'ingente mobilitazione di capitali e alcune spinte politiche e legislative, nel nostro Paese stentano a decollare.

I risultati raccolti rappresentano le opinioni di un ristretto gruppo di enti produttivi del Terzo settore: circa il 40% delle cooperative sociali attive nella Provincia di Trento nel 2019, e costituiscono dunque solo un primo tentativo di esplorare le valutazioni degli operatori nei confronti della finanza sociale d'impatto.

Riteniamo tuttavia interessante presentare i risultati di questa indagine per avviare una riflessione che tenga in considerazione le dinamiche interne delle organizzazioni su cui la finanza sociale e d'impatto intendono investire; una riflessione che consenta di esaminare il fenomeno in tutti i suoi aspetti, soprattutto per valutarne opportunità e rischi. Infatti, oltre alla questione delle esigenze di finanziamento degli Enti di Terzo Settore (e in particolare delle imprese sociali) e delle richieste dei potenziali finanziatori in termini di rendimento economico e di valutazione dell'impatto sociale, riteniamo doveroso interrogarsi sulla adeguatezza degli strumenti proposti alle realtà imprenditoriali del Terzo Settore, che sono caratterizzate da principi di governance condivisa, da vincoli nell'appropriazione dei profitti e da motivazioni ideali (o intrinseche) dei soggetti coinvolti, che ne garantiscono l'efficienza nella produzione di beni e servizi capaci di generare un impatto sociale positivo.

Siamo infatti convinti che il modo in cui il Terzo settore viene finanziato non sia neutrale rispetto agli incentivi e alle motivazioni degli stakeholder (*in primis* soci, manager, lavoratori e volontari). Nell'introdurre e disegnare strumenti finanziari occorre dunque tenere in considerazione le possibili ricadute in termini motivazionali e di partecipazione, per evitare il rischio di apportare capitali e flussi finanziari da un lato, distruggendo al contempo le ragioni di efficienza dell'economia sociale.

Per questo motivo, a parere di chi scrive, i risultati preliminari e sicuramente parziali raccolti in questa indagine possono essere utili per orientare il dibattito ed essere replicati su

scala più ampia. Si tratta dunque di un primo passo volto a esplorare la conoscenza e la percezione degli effetti di questa “nuova” finanza da parte del lato della “domanda”, che finora si è dimostrata disinteressata o restia alla crescente offerta di strumenti finanziari innovativi, secondo alcuni a causa di una carenza di competenze che ne determina il basso livello di *investment readiness* (Tiresia Social Impact Outlook: Tiresia, 2018), secondo altri perché le imprese sociali non riscontrano problemi di carenza di mezzi finanziari (Borzaga, Fontanari, 2020; Lyons, Baldoch, 2014).

La nostra lettura propone una terza interpretazione: anche quando le imprese sociali sarebbero interessate ad ampliare il ventaglio di strumenti finanziari a loro disposizione, esse restano diffidenti perché intravedono il rischio di alterare equilibri consolidati in termini di governance inclusiva e partecipativa, e di prevalenza degli obiettivi sociali rispetto alla generazione di profitti economici.

Di conseguenza, la difficoltà delle imprese sociali ad accedere a questi strumenti induce a riflettere non tanto sull'adeguatezza strutturale delle imprese del Terzo settore, quanto sull'appropriatezza di un approccio “calato dall'alto”, in cui l'offerta finanziaria viene definita *ex ante*, e le imprese sociali devono adattarsi per rientrare nei parametri di finanziamento: è infatti evidente come, nonostante la disponibilità di diversi schemi e meccanismi finanziari, persista una scarsa comprensione del “tipo di capitale appropriato” per l'impresa sociale (Nicholls et al., 2015).

Nei prossimi paragrafi si analizzerà il ruolo degli strumenti di finanza ad impatto sociale all'interno del Terzo settore, cercando di metterne in luce anche i limiti, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti motivazionali degli operatori coinvolti; verranno poi descritte la metodologia di ricerca empirica e il campione; infine si presentano i risultati dell'indagine e le conclusioni.

Strumenti finanziari per l'impresa sociale e il Terzo Settore

Il Terzo Settore in Italia è in una costante fase espansiva (350.492 organizzazioni che impiegano 844.775 dipendenti e oltre 5,5 milioni di volontari; rispetto al 2016 il loro numero è cresciuto del 2,1% e i dipendenti del 3,9 %), con le cooperative sociali che rappresentano un sottoinsieme pari al 4,5% delle unità operative e il 52,6% della variabile occupazionale (ISTAT, 2019).

Gli strumenti finanziari che il Terzo settore ha oggi a disposizione sono numerosi e variegati¹, sia per l'introduzione di schemi provenienti da esperienze di Paesi anglosassoni, sia per le novità introdotte dalla Riforma del 2016, in cui il legislatore italiano ha ampliato lo spettro degli strumenti di credito utilizzabili dagli Enti del Terzo Settore, fornendo strumenti innovativi alternativi che vanno ad affiancarsi alle forme di

credito tradizionali, dando formalmente corso a quella che viene più comunemente definita *finanza a impatto sociale*.

Nel Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force (2014) la finanza a impatto sociale è definita come “quella finanza che sostiene investimenti legati ad *obiettivi sociali* misurabili in grado, allo stesso tempo, di generare un *ritorno economico* per gli investitori”. I requisiti di questo fenomeno si rintracciano quindi nella intenzionalità di generare benefici sociali, nella loro misurabilità e nel rendimento economico da assicurare all'investitore.

Altri autori (in particolare Musella, 2020) hanno messo in guardia dal rischio che, in assenza di vincoli e di un ruolo attivo del regolatore e delle comunità, la ricerca di un ritorno economico si trasformi in speculazione finanziaria.

Nel disegnare questo studio siamo partiti dalla convinzione che, date le peculiarità del Terzo settore (che sotto molti punti di vista si presenta diverso sia da quello pubblico sia da quello privato for profit), sia indispensabile valutare in via preliminare gli effetti che queste nuove forme di approvvigionamento finanziario possono avere sulle diverse dimensioni dell'organizzazione, tra le quali in particolar modo le motivazioni degli operatori coinvolti, la loro effettiva possibilità di partecipare al processo decisionale e i rapporti con i principali portatori di interesse con i quali le organizzazioni interagiscono nel quotidiano. Infatti, in questo contesto un ruolo cardine è sicuramente svolto dalle motivazioni intrinseche dei soggetti che vi apportano capitale e lavoro, orientate alla missione e sostenute da forme di partecipazione attiva e diffusa e forme di governo inclusivo e multi-stakeholder.

La letteratura economica ha infatti evidenziato come motivazioni di questo tipo possano essere compromesse da interventi esterni aventi forma di incentivi economici e regole che possono essere percepiti come minacce all'autodeterminazione (Frey 1997 e Titmuss 2018). Come discusso da Baggio et al. (2018), l'introduzione nel Terzo settore di alcuni strumenti finanziari innovativi richiede dunque una valutazione preliminare del loro impatto su dimensioni motivazionali e organizzative rilevanti per un'efficace ed efficiente produzione di servizi di welfare.

I diversi strumenti finanziari non sono solo caratterizzati da rendimenti attesi e profili di rischio diversificati, ma differiscono anche per il modo in cui si procede alla misurazione dei risultati e per il diverso grado di coinvolgimento nella governance dell'organizzazione. Baggio et al. (2019) identificano alcuni profili critici relativi agli strumenti di finanza d'impatto: il problema delle metriche, del profitto e della governance. Quanto alle metriche, l'introduzione di schemi di valutazione può determinare spiazzamento (*crowding out*) delle motivazioni intrinseche nei servizi di natura sociale, in particolare quando: le misure di controllo vengono imposte dall'esterno; vi è asimmetria informativa e di conseguenza la qualità non è osservabile dall'esterno e qualsiasi misura scelta risulta essere una proxy potenzialmente poco rappresentativa del

¹ Baggio et al. (2018) ne individuano 15: credito (tradizionale, mutualistico, microcredito); 5 per mille; fundraising; crowdfunding (donation based, reward based, equity); crowdlending

o social lending; titoli di solidarietà; social bond; green bond; mini (green) bond; social impact bond (SIB); community bond; fondi d'investimento; fondi d'investimento

filantropico; social incubator/acceleratori; social business angels.

reale servizio fornito, anche perché gli indicatori quantitativi non misurano la qualità delle prestazioni; i servizi sono altamente personalizzati e con molteplici dimensioni; il processo produttivo è complesso e incorpora rischio.

Rispetto al problema del profitto, poiché i beni/servizi prodotti dall'impresa sociale sono tipicamente diversi dai beni scambiati sul mercato, l'inserimento di elementi di profitto potrebbe da un lato indirizzare verso attività remunerative, escludendo alcuni settori o alcuni beneficiari, dall'altro spiazzare le motivazioni ideali dei lavoratori e dei donatori.

Infine, per quanto riguarda il tema della governance, strumenti finanziari che comportino l'investimento di ingenti capitali possono comportare un legittimo ingresso nella proprietà e nel controllo dell'ente da parte dei finanziatori, ma questo oltre che poter essere incompatibile con la forma giuridica della maggior parte delle imprese sociali (che sono cooperative sociali, rette dalla regola "una testa un voto"), potrebbe in generale diminuire la partecipazione nella governance delle altre categorie di stakeholder, determinando un effetto di spiazzamento per mancanza di partecipazione, autonomia, voce, autogoverno.

Di conseguenza, un impatto negativo è più probabile per quell'insieme di strumenti disegnati in modo che gli stakeholder diversi dal finanziatore restino esclusi dalla scelta degli scopi (*mission*) e dai metodi di misurazione in base ai quali è valutato l'operato dell'organizzazione; oppure quando le richieste dei finanziatori non sono in linea con la *mission* costitutiva dell'organizzazione, o quando il livello di controllo esterno, esercitato ad esempio attraverso l'imposizione di standard, monitoraggio, valutazione e feedback è particolarmente elevato. Ci si può dunque attendere un potenziale impatto negativo sulle motivazioni da strumenti che prevedono l'ingresso nella compagine sociale di investitori caratterizzati da scarsa partecipazione e condivisione degli scopi costitutivi (come l'*equity crowdfunding*) oppure da strumenti come i *Social Impact Bond*, quando gli impegni assunti nei contratti e le scelte riguardanti la misurazione dell'impatto sociale non siano frutto di un accordo partecipativo tra le parti coinvolte.

— La metodologia di ricerca e il campione

L'indagine condotta si pone l'obiettivo di rilevare le opinioni degli operatori di alcune imprese sociali operanti nella Provincia Autonoma di Trento rispetto a un sottoinsieme di strumenti finanziari innovativi. A tal fine è stato predisposto un questionario suddiviso in quattro sezioni (Appendice A).

La prima sezione è dedicata alla raccolta di dati quali la ragione sociale, il numero di soci (persone fisiche, persone giuridiche ed eventuali soci sovventori) e il numero di dipendenti.

La seconda sezione è relativa al rapporto tra *creazione di impatto sociale* e *rendimento economico*: termini centrali, come abbiamo visto, per la definizione di finanza d'impatto. Se da un lato è logico aspettarsi che le imprese sociali, data la loro natura imprenditoriale, non percepiscano un netto contrasto tra finanza in genere e *mission* sociale, esiste d'altra parte

il rischio che l'inserimento di elementi di profitto in un settore rivolto alla produzione di benefici sociali possa condurre a esiti indesiderati, indirizzando le scelte strategiche verso attività più remunerative, con l'esclusione di determinati settori o beneficiari, oppure inducendo una focalizzazione su schemi di comportamento orientati al profitto che possono erodere le motivazioni pro-sociali tipiche di questi contesti. Per verificare la percezione di questa relazione, il questionario prevede domande a risposta multipla in cui si chiede all'intervistato di esprimere un'opinione sulla relazione tra redditività economica e impatto sociale delle attività svolte dalle imprese. In particolare, è richiesto di esprimere la propria opinione su due livelli: rispetto alle specificità della propria organizzazione e rispetto al mondo delle imprese sociali in generale. Sono state proposte quattro possibili alternative per stabilire il nesso tra le due variabili: *vanno di pari passo, sono indipendenti, sono in netto contrasto, dipende di volta in volta*.

La terza sezione, anch'essa a risposta multipla, è volta a valutare la conoscenza, l'utilizzo e l'interesse da parte degli operatori del Terzo settore di nove strumenti di finanziamento: *credito tradizionale, credito mutualistico, microcredito, cinque per mille, crowdfunding, equity crowdfunding, social lending, titoli di solidarietà e social impact bond*. Le domande sono precedute da una descrizione dello strumento.

Infine, l'ultima sezione chiede di esprimere un'opinione relativa all'impatto (positivo, nullo o negativo) dell'introduzione di quattro specifici strumenti finanziari all'interno delle dinamiche dell'impresa – *social lending, equity crowdfunding, social impact bond e fondi di investimento impact* – su diverse dimensioni della propria organizzazione, quali per esempio la qualità dei beni e servizi offerti, i processi decisionali o le motivazioni di lavoratori e volontari.

Il questionario è stato sottoposto in formato elettronico e inoltrato tramite un link all'indirizzo istituzionale di posta elettronica delle singole imprese sociali, corredandolo di istruzioni e di una breve descrizione del progetto di ricerca. La modalità online è stata adottata con una duplice finalità: da una parte l'intenzione è stata quella di favorire la propensione alla compilazione da parte degli operatori coinvolti presentando un'interfaccia più snella rispetto ai canonici questionari cartacei; dall'altra parte il form online ha consentito una raccolta dei dati pressoché istantanea.

Utilizzando la banca dati Aida Bureau Van Dijk, sono state inizialmente identificate 83 imprese sociali attive nel 2019 con sede legale e operativa in provincia di Trento e nella cui ragione sociale figurava la denominazione "cooperativa sociale". Delle 83 imprese interpellate, 34 hanno risposto in maniera quasi completa al questionario, per un tasso di risposta di poco superiore al 40%.

L'analisi dei dati è meramente descrittiva ed è svolta trattando tutte le risposte fornite all'interno di un unico aggregato. Lesigua numerosità delle risposte raccolte, infatti, non consente di svolgere un'analisi statistica più approfondita volta a suddividere le osservazioni in categorie più specifiche, quali per esempio la dimensione dell'impresa o l'ambito operativo o sociale di quest'ultima.

Le imprese intervistate hanno in media 65 soci, con un minimo pari a 4 e un massimo pari a 432, presentano in media 1 socio dalla personalità giuridica, mentre in media 8 sono i soci cosiddetti sovventori. Tuttavia, se si restringe l'ambito alle sole cooperative (21 di numero) che dichiarano la presenza di soci sovventori all'interno della propria compagine sociale, il numero medio di questi ultimi sale a 12 (su una media di circa 56 soci totali): questo ultimo dato mostra come i soci sovventori, laddove presenti, occupano una porzione sociale consistente, superiore al 21% delle quote sociali.

Le imprese che hanno attivamente partecipato al questionario hanno in media 69 dipendenti², con un minimo di 4 ed un massimo di 338. Tuttavia, la distribuzione di questa variabile è fortemente asimmetrica, in quanto il 60% circa delle imprese rispondenti presenta meno di 50 dipendenti. Inoltre, se si escludono le sette cooperative che dichiarano più di cento dipendenti, la media di fatto si dimezza, passando da 69 a 34.

Risultati

L'analisi che segue si basa sulle risposte fornite dalle imprese alle tre sezioni dedicate agli strumenti finanziari innovativi ad impatto sociale.

Per quanto riguarda il nesso tra risultati economici e impatto sociale dell'attività svolta (Figura 1), sul totale delle opinioni aggregate per categoria di risposta, poco più del 44% pensa che le due variabili siano strutturalmente correlate in senso positivo, mentre quasi il 46% pensa che il nesso sia specifico caso per caso, mostrando una chiara polarizzazione delle opinioni degli operatori coinvolti. Questa dicotomia risulta essere equivalente su entrambi i livelli considerati: rispetto alla propria organizzazione e in una prospettiva più ampia. Un residuale 10% ritiene invece che la correlazione tra le due dimensioni sia sostanzialmente nulla. Infine, nessun operatore giudica la generazione di profitto sistematicamente incompatibile con risvolti di interesse sociale.

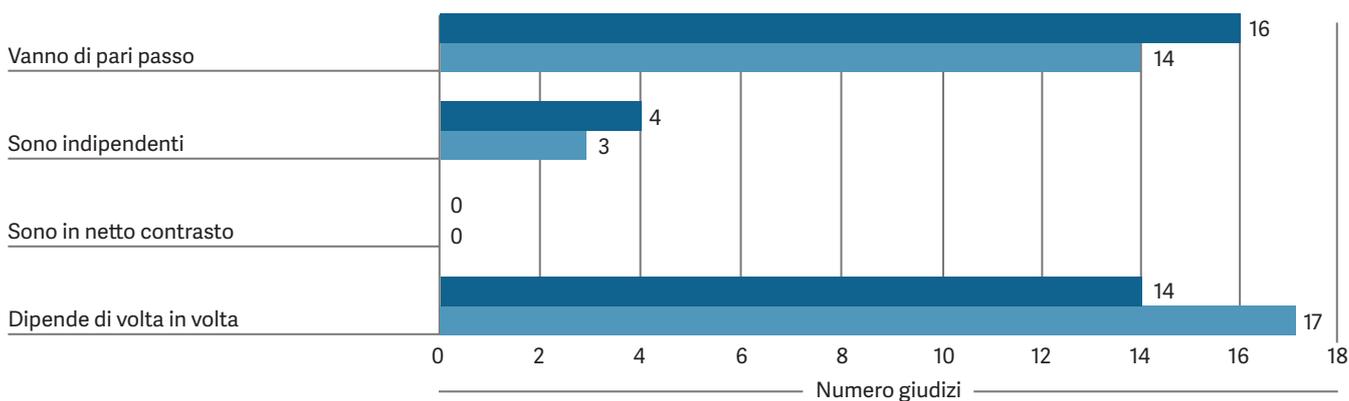


Figura 1
Opinione sul nesso tra risultati economici e impatto sociale.

Rispetto all'utilizzo e all'interesse ad approfondire la conoscenza di nove strumenti finanziari, oggetto delle domande della terza sezione del questionario, dalla Figura 2 emerge immediatamente un'ottima conoscenza degli strumenti di finanziamento più comuni, quali il *credito tradizionale*, il *credito mutualistico*, il *microcredito* e il *cinque per mille*: considerato l'insieme dei quattro strumenti appena menzionati, circa il 92% degli operatori interpellati dichiara di conoscerli e il 40% di utilizzarli attivamente.

Spostando invece l'attenzione sugli strumenti meno tradizionali e più innovativi si possono fare tre considerazioni maggiormente rilevanti, e tendenzialmente in linea con i dati nazionali rilevati dall'Osservatorio UBI Banca su Finanza e sul Terzo Settore (UBI Banca, 2020):

- il 38% degli operatori intervistati dichiara di conoscere strumenti di finanziamento innovativi quali *equity crowdfunding*, *social lending*, *titoli di solidarietà* e *social impact bond*³;
- tra coloro che affermano di non conoscere questi strumenti finanziari considerati in un unico aggregato (62% del totale), quasi tre quarti di questi ultimi (circa il 70%) si dichiarano allo stesso tempo interessati ad acquisire una maggiore consapevolezza del loro funzionamento;
- emerge infine il totale mancato ricorso, da parte delle cooperative sociali coinvolte nell'indagine, a strumenti innovativi quali *equity crowdfunding*, *social lending*, *titoli di solidarietà* e *social impact bond*⁴.

Accanto a queste osservazioni principali riguardanti gli strumenti considerati, è possibile fornire ulteriori spunti di riflessione. Ad esempio, quasi un quinto⁵ degli operatori coinvolti (5 su 27 che hanno fornito una risposta) si dichiara totalmente disinteressato alla conoscenza e all'utilizzo di qualunque degli strumenti finanziari innovativi elencati, mentre considerando l'insieme degli strumenti proposti, ben due terzi degli operatori affermano di essere complessivamente interessati a queste forme di finanziamento alternative agli strumenti più tradizionali.

² Nel calcolo di questo parametro sono escluse tre imprese che non hanno riportato il dato.

³ Secondo il IX Rapporto UBI Banca (2020 - p. 17) nel 2019 il 44,4% delle cooperative sociali italiane è a conoscenza degli strumenti di finanza ad impatto sociale, con una crescita di

20 punti percentuali rispetto al 2016, tuttavia l'interesse generale al reale utilizzo di questi strumenti, anche se in crescita rispetto al 2018 rimane ancora basso (pp. 22-24).

⁴ In linea con il dato riportato sulle cooperative sociali di UBI Banca (2020 - pp. 53-56)

⁵ Questo dato sale a due terzi a livello nazionale generale (UBI Banca, 2020 - p. 23).

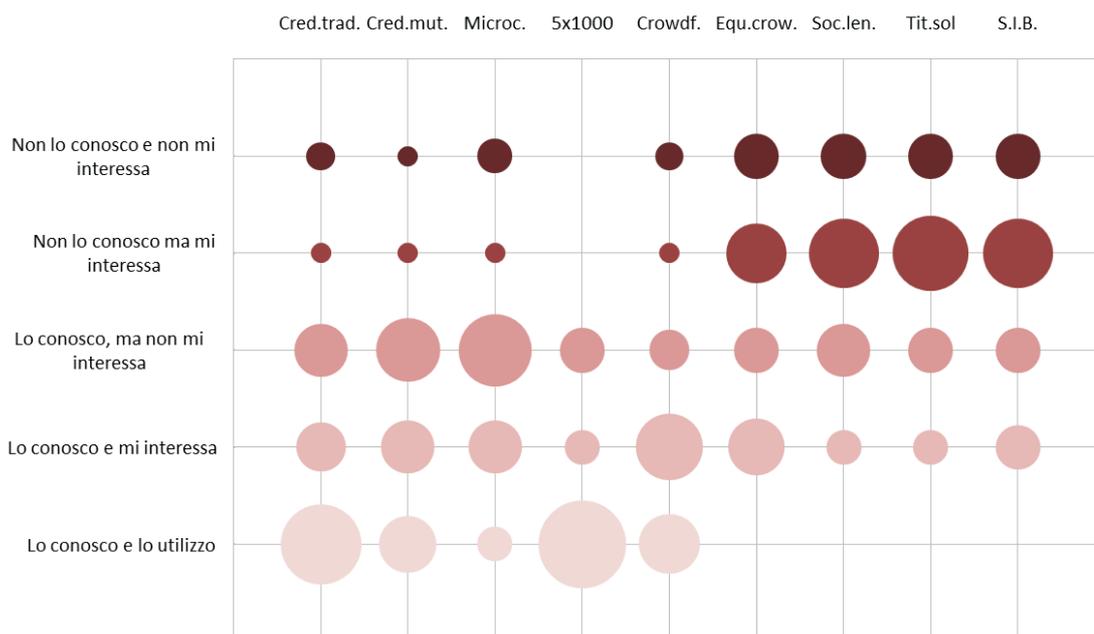


Figura 2
Conoscenza, utilizzo e interesse per i diversi strumenti finanziari.

Nota: la dimensione delle bolle è proporzionale al numero di intervistati che hanno scelto quella risposta.

L'ultima sezione del questionario è dedicata ad esplorare l'opinione degli operatori del Terzo settore riguardo al possibile impatto di quattro specifici strumenti che sono poco diffusi sul mercato italiano e che presentano profili di maggior influenza sugli equilibri interni e organizzativi:

- *social lending* (prestito tra privati), un servizio grazie al quale privati e aziende ricevono prestiti direttamente da altri privati e aziende, senza rivolgersi a una banca o finanziaria. L'incontro tra richiedente e finanziatori avviene su internet, attraverso piattaforme online specializzate;
- *equity crowdfunding*, il processo con cui più persone (folla o *crowd*) concedono somme di denaro (*funding*) per finanziare un progetto o un'iniziativa utilizzando siti internet (piattaforme o portali). Se la raccolta si conclude con successo, i finanziatori diventano soci a tutti gli effetti (con diritto di voto) dell'organizzazione;
- *social impact bond* (SIB), uno strumento finalizzato a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative nel campo dei servizi sociali. La base di partenza è un accordo-contratto tra i vari portatori di interessi: la Pubblica Amministrazione, il fornitore del servizio (l'impresa sociale) e gli investitori. L'investitore anticipa il capitale e ottiene un rendimento, a condizione che l'impresa ottenga determinati risultati di impatto sociale. Il raggiungimento dell'impatto è determinato da un valutatore indipendente. Se l'impatto sociale misurabile non è raggiunto, le risorse non saranno più messe a disposizione per i periodi successivi. L'investitore può inoltre offrire servizi aggiuntivi di assistenza per rafforzare le competenze organizzative ed economico-finanziarie;
- *fondi di investimento impact*, forniscono finanziamenti alle imprese sociali, raccogliendo denaro sul mercato e ripagando gli investitori in base all'impatto sociale generato dall'impresa sociale, misurato con dati quantitativi. Forniscono all'impresa sociale servizi aggiuntivi di assistenza per rafforzare le competenze organizzative ed economico-finanziarie, e possono detenere partecipazioni di

minoranza dell'impresa sociale tramite l'acquisto di quote sociali o azioni.

Per ciascuno di questi strumenti viene chiesto di valutare il possibile impatto generato su sei specifiche dimensioni della singola realtà organizzativa:

- 1 qualità dei beni e servizi offerti (Q)
- 2 capacità di finanziamento dell'impresa (F)
- 3 qualità del clima organizzativo (inteso come qualità dei rapporti interni) (C)
- 4 motivazione di volontari e lavoratori (M)
- 5 partecipazione dei soci/cooperatori al processo decisionale (P)
- 6 partecipazione dei vari stakeholder alle decisioni organizzative (S).

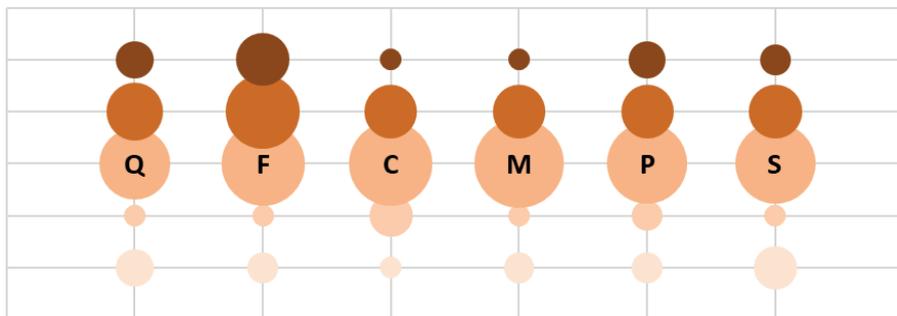
Le risposte possono essere espresse su una scala costituita dai seguenti gradi: negativo, più negativo che positivo, nessun impatto, più positivo che negativo, positivo.

Il primo dato che risalta è che per quasi metà (45%) degli intervistati l'impatto generale dei quattro strumenti è giudicato sostanzialmente neutro (Figura 3; Tabella 1): secondo il giudizio di questi operatori nessuno degli strumenti finanziari proposti avrebbe alcun impatto su alcuna dimensione organizzativa. Il 31% dei rispondenti si attende un effetto complessivamente positivo, mentre il 24% si attende un effetto tutto sommato negativo.

Al di là di questi risultati generali, vanno evidenziate un paio di peculiarità. L'impatto dell'insieme di tali strumenti sulle capacità di finanziamento delle imprese sociali viene valutato positivamente dal 58% degli operatori intervistati. L'*equity crowdfunding* pare generare preoccupazione riguardo alla sua influenza su diverse dimensioni dell'organizzazione, quali ad esempio il clima interno, le motivazioni degli operatori e i processi decisionali di soci e stakeholder in generale, e dunque viene valutato negativamente: il 45% dei giudizi

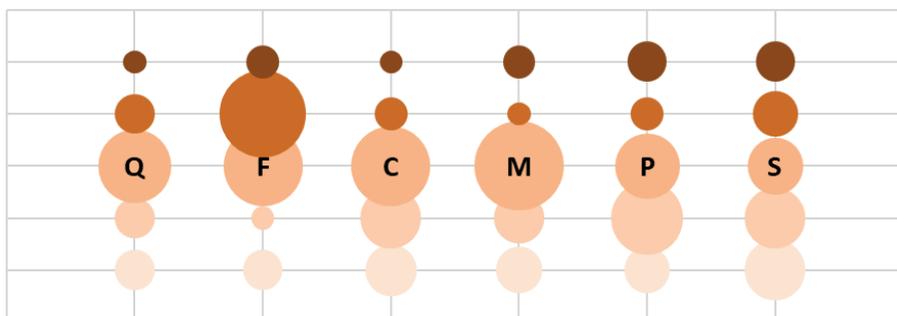
Social lending

● Negativo ● Più negativo che positivo ● Nessun impatto ● Più positivo che negativo ● Positivo



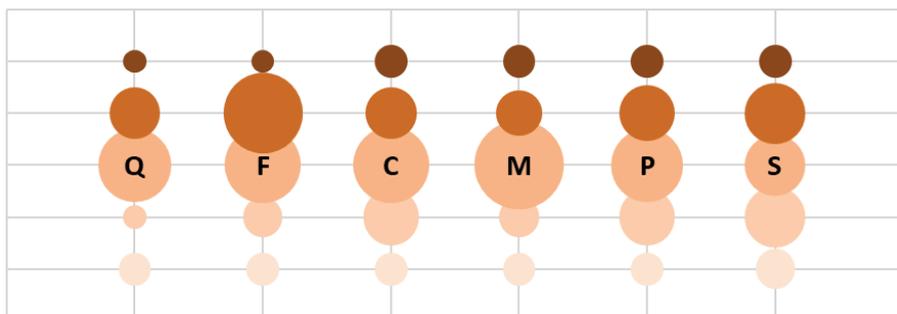
Equity crowdfunding

● Negativo ● Più negativo che positivo ● Nessun impatto ● Più positivo che negativo ● Positivo



Social Impact Bond

● Negativo ● Più negativo che positivo ● Nessun impatto ● Più positivo che negativo ● Positivo



Fondi investimento impact

● Negativo ● Più negativo che positivo ● Nessun impatto ● Più positivo che negativo ● Positivo

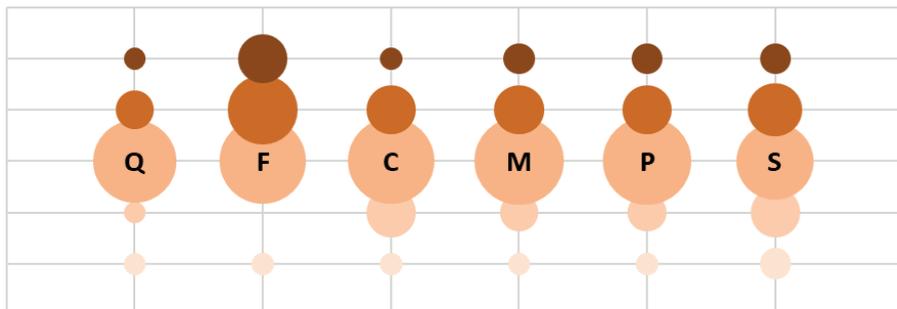


Figura 3
Aspettativa di impatto degli strumenti finanziari innovativi su diverse dimensioni dell'impresa sociale.

Nota: Q=Qualità, F=Finanziamento, C=Clima, M=Motivazioni, P=Partecipazione, S=Stakeholder. La dimensione delle bolle è proporzionale al di intervistati che hanno scelto quella risposta.

		Impatto (N. di giudizi)				
		Negativo	Più negativo che positivo	Nessun impatto	Più positivo che negativo	Positivo
Social lending	qualità	3	1	11	7	3
	finanziamento	2	1	6	12	6
	clima	1	4	15	6	1
	motivazione	2	1	17	6	1
	partecipazione	2	2	14	6	3
	stakeholder	4	1	14	6	2
Equity crowdfunding	qualità	3	3	10	3	1
	finanziamento	3	1	7	14	2
	clima	5	7	12	2	1
	motivazione	4	5	15	1	2
	partecipazione	4	10	8	2	3
	stakeholder	7	7	6	4	3
Social impact bond	qualità	2	1	10	5	1
	finanziamento	2	3	8	12	1
	clima	2	6	11	5	2
	motivazione	2	3	15	4	2
	partecipazione	2	6	10	6	2
	stakeholder	3	7	7	7	2
Fondi investimento impact	qualità	1	1	14	3	1
	finanziamento	1	0	11	10	5
	clima	1	5	15	5	1
	motivazione	1	3	16	5	2
	partecipazione	1	3	16	5	2
	stakeholder	2	5	12	6	2

Tabella 1
Aspettativa di impatto degli strumenti finanziari innovativi su diverse dimensioni dell'impresa sociale.

sull'aggregato delle quattro dimensioni menzionate sono infatti negativi.

Infine, per quanto concerne l'impatto generale degli strumenti proposti sulle motivazioni di lavoratori e volontari dell'impresa, la valutazione di quest'ultimo pare seguire la distribuzione generale, con quasi la metà dei giudizi che si attendono un impatto pressoché nullo su questa specifica dimensione dell'organizzazione, e la restante metà che risulta equamente suddivisa tra impatto positivo e impatto negativo.

Conclusioni

In linea generale emerge un quadro che si può definire di attesa prudenziale da parte delle organizzazioni coinvolte. Infatti, dai dati non spicca una rincorsa all'utilizzo degli strumenti di finanza innovativi, quanto piuttosto un atteggiamento di cauta curiosità. Per quanto riguarda la specifica possibilità di far fronte alle esigenze di finanziamento la situazione è chiaramente statica: sotto questo profilo, mentre da una parte vi è un moderato interesse per gli strumenti di finanza innovativa messi a disposizione del legislatore, dall'altra risulta anche evidente la totale assenza di utiliz-

zo di questi stessi strumenti. Infine, per quanto concerne le aspettative di impatto sulle diverse dimensioni organizzative dell'impresa prevale un giudizio generale neutrale, e per alcuni specifici strumenti tendenzialmente negativo.

In base a questi risultati, cosa si può dunque concludere circa le ragioni del mancato utilizzo dei cosiddetti strumenti finanziari innovativi da parte delle cooperative sociali analizzate nella prima parte di questo contributo? Le considerazioni che si possono fare non possono che tener conto congiuntamente del dato principale, cioè la sostanziale estraneità delle imprese sociali rispetto a questi strumenti (e la riconosciuta scarsa conoscenza ed esperienza degli stessi), e del dato relativo al giudizio di sostanziale neutralità (che significa in parte anche incertezza nell'esprimersi in un senso o nell'altro) circa gli impatti degli strumenti finanziari rispetto alle varie dimensioni di funzionamento delle organizzazioni – ad esempio qualità dei prodotti, clima organizzativo motivazioni degli operatori, partecipazione alla governance ecc.

Da un lato questi risultati sono compatibili con le posizioni degli autori che affermano che le imprese sociali non sono alla ricerca di ulteriori strumenti finanziari innovativi sem-

plicemente perché riescono già a soddisfare tutti i propri fabbisogni finanziari con gli strumenti tradizionali (Borzaga e Fontanari, 2020) – a favore di questa tesi si pone altresì il dato sull'ampia presenza, all'interno della base sociale, di soci sovventori. In quest'ottica dunque, anche gli operatori che si sono esplicitamente dichiarati interessati alla conoscenza degli strumenti innovativi presentati, in realtà lo sarebbero solo a livello puramente nozionale, anche perché, a parere degli stessi, in ultima istanza gli strumenti innovativi proposti non apporterebbero alcun chiaro beneficio all'organizzazione.

Dall'altro lato, tuttavia, è anche lecito inferire che le imprese sociali non facciano ricorso ai suddetti strumenti perché non riconoscono, o non hanno abbastanza elementi per riconoscere, l'esistenza di una relazione causale tra maggior finanziamento dell'impresa, che gli strumenti acconsentirebbero, ed effetti positivi sull'efficacia dei processi produttivi dell'organizzazione – che si potrebbero per esempio osservare con un aumento della qualità dei servizi resi, o con un rafforzamento degli incentivi alla produttività da parte dei lavoratori grazie alla disponibilità di maggiori risorse finanziarie (organizzazioni meglio finanziate potrebbero garantire ai collaboratori trattamenti economici migliori e quindi maggiori incentivi materiali o estrinseci ad essere produttivi). Queste sono alcune delle ragioni che i sostenitori dei nuovi strumenti finanziari certamente porterebbero a favore della adozione di questi ultimi. Le imprese sociali intervistate non si aspettano una correlazione tra questi elementi e quindi, si può inferire, non ne traggono, almeno fin qui, una spinta al loro utilizzo.

Al contempo, la loro capacità di previsione circa effetti di *crowding out* o *crowding in* delle motivazioni intrinseche, specie quelle associate alla natura partecipativa delle organizzazioni e della loro governance, è scarsa o comunque le previsioni fatte sono assai prudenti, cioè neutre. Di conseguenza non si può inferire – se non nel caso particolare dell'*equity crowdfunding* – che il mancato ricorso agli strumenti finanziari proposti discenda dalla previsione di conseguenze di spiazzamento sulle motivazioni intrinseche.

Tuttavia, resta per altro vero che tali effetti sarebbero tipicamente “effetti inattesi” dovuti al cambiamento istituzionale e organizzativo che l'attuazione di tali strumenti potrebbe indurre (sia quando implicassero la partecipazione diretta degli investitori al controllo dell'impresa, sia quando l'adozione degli strumenti implicasse strutture contrattuali che inducono diversi obbiettivi, diversi metodi di misurazione e diversi incentivi degli operatori nella logica principale-agente). È infatti ovvio che nessun schema di finanziamento possa proporre esplicitamente e intenzionalmente lo spiazzamento delle motivazioni intrinseche. Allo stesso tempo il disegno di tali strumenti innovativi non richiama, nel modo con cui sono presentati e organizzati, l'attenzione su tali motivazioni. In altre parole, l'ambito del finanziamento e quello delle motivazioni intrinseche appaiono come due sfere separate.

La rilevazione degli effetti inattesi è infatti un'informazione che gli attori di una data situazione interattiva apprendono in genere *ex post*, in quanto riguarda le conseguenze non pianificate di un intervento avente altri scopi (normalmente scopi ritenuti “apprezzabili”). Non facendo ricorso agli strumenti di intervento in esame e non avendone esperienza,

le imprese non sono perciò in grado di predirne gli effetti inattesi, cioè non hanno capacità prognostica a tale specifico riguardo. I soggetti intervistati, dimostrando di non voler esprimere valutazioni pregiudiziali a tale proposito, ci dicono semplicemente che non hanno esperienza di effetti inattesi di strumenti che non utilizzano.

Questo risultato complessivo offre un'indicazione rilevante (per altro, questa, non inattesa) al ricercatore ma anche al policy maker che vogliono apprezzare in anticipo le conseguenze organizzative, gli schemi di comportamento e gli outcome di cambiamenti istituzionali volti ad aprire nuovi canali di finanziamento delle imprese sociali, che portano con sé nuovi attori dotati di capacità di influire sugli esiti dell'interazione con gli attori tradizionali dell'impresa sociale. Per avere *ex ante* informazioni di questo tipo è necessario andare molto più in profondità rispetto alle possibilità offerte da uno strumento di indagine come quello qui presentato. Più precisamente, occorre simulare gli effetti di tali cambiamenti attraverso esperimenti sia di laboratorio che, in seguito, sul campo, in cui i soggetti siano posti nella condizione di prendere decisioni circa attività produttive di beni e servizi di welfare a favore di beneficiari in diversi contesti interattivi che includano o meno la presenza di altri soggetti che possono ricevere o meno un'utilità monetaria (profitto) dal finanziamento delle suddette attività. Tutto questo osservando i comportamenti risultanti dall'adozione di differenti metodi e indicatori di misurazione dei risultati, in grado di dar conto in modo più o meno accurato o arbitrario delle conseguenze di benessere e degli impatti sociali e i quali abbiano effetto sulla remunerazione degli investitori e degli operatori. Effetti ai quali i soggetti rappresentativi degli attori dell'impresa sociale possono reagire strategicamente, e rispetto ai quali le loro preferenze possano essere “plastiche”. Simulazioni sperimentali di questo tipo potrebbero dare *ex ante* informazioni ben più rilevanti circa l'esistenza o meno di effetti inattesi del ricorso a strumenti finanziari innovativi, allo stato non praticati dalle cooperative sociali.

Bibliografia

Baggio M., Cecchini Manara V., Sacconi L. (2018), *L'impatto della finanza a impatto sociale: uno studio sulla relazione tra strumenti finanziari, forme di governance e motivazioni*, in "XII Colloquio Scientifico sull'Impresa Sociale", 24-25 Maggio 2018. ISBN: 9788890983276

Baggio M., Cecchini Manara V., Faillo M., Sacconi L. (2019), *Social Impact Finance: The role of motivations. Theory and experimental evidence*. In "XIII Colloquio Scientifico sull'Impresa Sociale", 25-26 Maggio 2019, Roma. ISBN: 9788890983283

Borzaga C., Fontanari E. (2020), "Impresa sociale e finanza: un'analisi della situazione delle cooperative sociali italiane", *Impresa Sociale*, 2/2020, pp. 78-85.

Frey B.S. (1997), *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar Publishing.

ISTAT (2019), *Censimento permanente delle Istituzioni non profit. Primi risultati*, Nota per la stampa, Roma.

Lyons F., Baldoch R., (2014), "Financing social ventures and the demand for social investment", *Third Sector Research Centre WP*, 124, July.

Musella M. (2020), "Finanza sociale. Alcune brevi precisazioni e una proposta di definizione", *Impresa Sociale*, 1/2020, pp. 68-72.

Nicholls A., Paton R., Emerson J. (2015), *Social finance*, Oxford University Press, Oxford.

Social Impact Investment Task Force (2014), *La finanza che include: gli investimenti ad impatto sociale per una nuova economia*, Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8.

Tiresia (2018), *Tiresia Social Impact Outlook 2018, Domanda e offerta di capitali per l'impatto sociale in Italia*, Politecnico di Milano.

Titmuss R. (2018), *The gift relationship (reissue): from human blood to social policy*, Policy Press.

UBI Banca (2020), *Osservatorio UBI Banca su Finanza e sul Terzo Settore*, IX Edizione, Indagine sui fabbisogni finanziari, cooperazione e impresa sociale.

Questionario valutazione finanziamento Terzo settore

I dati saranno trattati in maniera anonima ed aggregata.

Si richiede il nome dell'impresa solo al fine di associare i dati forniti con altri indicatori economici.

Ragione sociale della cooperativa sociale: _____

SEZIONE 1

Indicare il numero delle quote sociali, dei vostri soci e delle persone impiegate nelle vostre attività.

1 N. quote sociali sottoscritte _____

2 N. quote sociali versate _____

3 N. soci cooperatori - persone fisiche _____

4 N. soci cooperatori - persone giuridiche _____

5 N. soci sovventori* _____

6 N. dipendenti _____

* soci che versano capitale a titolo di investimento. Sono soci a tutti gli effetti, con le limitazioni previste dalla legge (per diritto di voto e elettorato passivo). La remunerazione del capitale apportato dai soci sovventori può essere maggiorata rispetto a quanto previsto per i soci cooperatori, secondo disposizioni di legge.

SEZIONE 2

La finanza a impatto sociale è definita come "quella finanza che sostiene investimenti legati ad obiettivi sociali misurabili in grado, allo stesso tempo, di generare un ritorno economico per gli investitori".

<p>7 Ritieni che la creazione di un impatto sociale e di rendimento economico per la vostra cooperativa:</p> <p><input type="checkbox"/> Vadano di pari passo</p> <p><input type="checkbox"/> Siano indipendenti</p> <p><input type="checkbox"/> Siano in netto contrasto</p> <p><input type="checkbox"/> Dipende di volta in volta</p>	<p>8 E rispetto alle imprese sociali in generale, ritieni che la creazione di un impatto sociale e di rendimento economico:</p> <p><input type="checkbox"/> Vadano di pari passo</p> <p><input type="checkbox"/> Siano indipendenti</p> <p><input type="checkbox"/> Siano in netto contrasto</p> <p><input type="checkbox"/> Dipende di volta in volta</p>
---	--

SEZIONE 3

Quanto conosce questi strumenti (mettere una crocetta nella casella desiderata):

	Non lo conosco e non mi interessa	Non lo conosco ma mi interessa	Lo conosco ma non mi interessa	Lo conosco e mi interessa	Lo conosco e lo utilizzo
credito tradizionale					
credito mutualistico					
microcredito					
5xmille					
donation crowdfunding					
reward-based crowdfunding					
equity crowdfunding					
social lending					
titoli di solidarietà					
social impact bond					

SEZIONE 4

Di seguito descriviamo alcuni strumenti di finanza a impatto e Le chiediamo di valutarli in base alle conseguenze che la loro adozione potrebbe avere sulla vostra cooperativa.

9 Il SOCIAL LENDING rappresenta la possibilità di ricevere denaro a prestito, da più finanziatori (sia privati che organizzazioni) che scelgono autonomamente i progetti da finanziare attraverso una piattaforma online, in cambio di un tasso di interesse. Pensando all'attività della vostra cooperativa sociale, quale impatto ritenete che questo strumento avrebbe?

	Negativo	Più negativo che positivo	Nessun impatto	Più positivo che negativo	Positivo
Sulla qualità dei beni/servizi offerti dalla cooperativa					
Sulla capacità di finanziamento					
Sul clima organizzativo (qualità dei rapporti interni)					
Sulle motivazioni dei lavoratori e dei volontari					
Sulla partecipazione dei soci lavoratori alle decisioni					
Sulla partecipazione al processo decisionale dei vari stakeholder					

Le domande 10, 11 e 12 che seguono sono corredate del medesimo schema per indicare le risposte.

10 L'EQUITY CROWDFUNDING è un finanziamento da parte di soggetti che investono il loro denaro nel capitale proprio della cooperativa, ovvero acquistano parte delle sue azioni o delle sue quote, tramite portali di raccolta capitali, e diventano soci a tutti gli effetti (con diritto di voto). Pensando all'attività della vostra cooperativa sociale, quale impatto ritenete che questo strumento avrebbe?

11 Il SOCIAL IMPACT BOND (SIB) è uno strumento finalizzato a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative nel campo dei servizi sociali. La base di partenza è un accordo-contratto tra i vari portatori di interessi: la Pubblica Amministrazione, il fornitore del servizio (la cooperativa sociale) e gli investitori. L'investitore anticipa il capitale ed è remunerato in base a uno schema finanziario, a condizione che la cooperativa sociale ottenga determinati risultati di impatto sociale. Il tasso di rendimento può variare anche a seconda dei risultati sociali aggiunti, con un livello base concordato al di sotto del quale gli investitori abbandonano l'investimento e non ricevono rendimenti aggiuntivi. Quindi se l'impatto sociale misurabile non è raggiunto, le risorse non sono messe a disposizione per i periodi successivi. L'investitore può inoltre offrire servizi aggiuntivi di assistenza per rafforzare le competenze organizzative ed economico-finanziarie. Pensando all'attività della vostra cooperativa sociale, quale impatto ritenete che questo strumento avrebbe?

12 I FONDI DI INVESTIMENTO IMPACT forniscono finanziamenti alle cooperative sociali, raccogliendo denaro sul mercato e remunerando gli investitori in base all'impatto sociale generato dalla cooperativa, misurato con dati quantitativi. Forniscono alla cooperativa sociale servizi aggiuntivi di assistenza per rafforzare le competenze organizzative ed economico-finanziarie [con strumenti di equity: acquisiscono partecipazioni di minoranza tramite l'acquisto di quote sociali o azioni; con altri strumenti finanziari (obbligazioni, prestiti, ...) che non danno diritti di voto]. Pensando all'attività della vostra cooperativa sociale, quale impatto ritenete che questo strumento avrebbe?

Grazie per la collaborazione!

Impresa sociale e rilancio delle edicole. Il caso di Edicola 518, un presidio culturale e sociale a Perugia

Cristina Burini *Università degli Studi di Perugia, Euricse*

Jacopo Sforzi *Euricse*

Abstract

Il presente contributo intende riflettere sul ruolo che l'impresa sociale può svolgere nel processo di rinnovamento delle edicole, spazi sempre più spesso dismessi anche a causa della crisi del mercato editoriale italiano. L'impresa sociale può rappresentare uno strumento particolarmente adatto per ridisegnare la funzione d'uso delle edicole quali "presidio sociale e culturale del territorio".

Nello specifico, grazie al modello di governance multi-stakeholder da essa adottato, l'impresa sociale è in grado di accrescere la partecipazione degli abitanti di un quartiere e di individuare, attraverso il loro coinvolgimento, nuovi servizi che le edicole possono erogare, contribuendo in questo modo a rigenerare sia uno spazio urbano che il tessuto sociale del quartiere nel quale si colloca l'edicola (Borzaga et al., 2017; Sacchetti, Borzaga, 2018). A Perugia, l'associazione culturale Emergenze ha deciso di diventare impresa sociale per acquisire e rivitalizzare un'edicola nel centro storico della città con l'obiettivo di diffondere la conoscenza della cultura editoriale e di valorizzare la funzione sociale dell'edicola come punto di riferimento per la comunità mediante un'azione dal carattere fortemente partecipato, ma "delicata e non invasiva".

Keywords: impresa sociale, edicole, crisi editoria, rigenerazione sociale, reti di relazioni, servizi di vicinato

DOI: 10.7425/IS.2020.03.06

Introduzione

Negli ultimi quindici anni si sta assistendo ad una progressiva crisi dell'industria editoriale, in particolare per quanto riguarda i giornali e la carta stampata. Una crisi dovuta a vari fattori, come i cambiamenti introdotti dalle nuove tecnologie (che influenzano le modalità di fruizione dei giornali), o a quelli che riguardano i gusti e le abitudini dei lettori (online – come esigenza di velocità e aggiornamento continuo dell'informazione – *versus* carta stampata – quale strumento di approfondimento delle notizie e di relazione di fiducia con una particolare testata giornalistica) e alla capacità di saperli intercettare (dal restyling della veste grafica dei giornali per renderli di più immediata e facile lettura, all'adozione di strategie di vendita dove al quotidiano sono allegati supplementi di varia natura) fino alla sostenibilità dei modelli di gestione delle varie testate (Fieg-Upa, 2015).

Una crisi che, però, non riguarda solo le imprese del settore editoriale che producono giornali, riviste e libri, ma anche quelle che, tali prodotti, li vendono. Tra queste ultime, in particolare, la crisi sta avendo ripercussioni importanti sulle edicole e sulla loro capacità di continuare a stare sul mercato.

In questo scenario, questo articolo intende proporre alcune strategie per affrontare e contrastare la chiusura delle edicole, a partire dalle potenzialità dell'impresa sociale come nuovo modello organizzativo per gestirle e contribuire positivamente al loro rilancio, valorizzando il loro ruolo di presidio locale di tipo sociale e culturale. In particolare, prendendo ispirazione da una ricerca empirica su di un singolo caso, gli assunti e gli elementi analizzati potranno rappresentare spunti di rifles-

sione auspicabilmente utili per salvaguardare, in generale, le edicole esistenti e per accompagnarle verso un potenziale processo di trasformazione sia della loro offerta (nuovi servizi di prossimità) che del loro modello di gestione (impresa sociale).

Inquadramento teorico

Nel 2018 l'industria italiana dei quotidiani assistite ad un calo della produzione giornaliera di copie cartacee del 7,25% rispetto all'anno precedente, così come diminuisce quasi del 6% anche la diffusione dei giornali sia cartacei che in formato digitale. Il settore, già in crisi da un decennio, mostra un calo generale delle cosiddette vendite tradizionali, ovvero quelle tramite acquisti in edicola e con abbonamento, del 7,5% rispetto al 2017. La popolazione italiana, inoltre, risulta sempre meno dedita all'acquisto di quotidiani, diminuendo anche coloro che leggono i giornali con regolarità: circa un italiano su tre sfoglia abitualmente un quotidiano, con un considerevole e progressivo calo della popolazione femminile dedita a questa pratica, dove, tra i non lettori di quotidiani, le donne sono circa 11.141.000 sul totale che si aggira intorno ai 17.235.000 (Associazione Italiana Editori - AIE, 2019a).

La Federazione Nazionale Giornalai (Fenagi) ha recentemente descritto il 2019 come "l'anno nero dell'editoria", con ricavi di vendita diminuiti del 10% rispetto al 2018 e con una media di due edicole chiuse ogni giorno senza particolari differenze tra il Nord e il Sud del Paese. Quadro che potrebbe aggravarsi ulteriormente alla luce dell'attuale emergenza sanitaria da Covid-19.

Prima dell'emergenza sanitaria, per evitare la chiusura delle edicole, Fenagi proponeva di rispondere alla loro crisi attraverso un ripensamento dei servizi da esse forniti, a partire dalla loro funzione di *presidio sociale e culturale del territorio*. A questo proposito, già a partire dal 2017, il comune di Firenze, primo in Italia ad adottare un provvedimento ad hoc in questo senso, ha attuato una serie di misure volte a rilanciare le edicole della città, a cominciare dall'abbattimento dei costi di occupazione del suolo pubblico e dall'attivazione, tramite convenzione, di alcuni servizi anagrafici dei quali i cittadini possono usufruire anziché recarsi all'ufficio anagrafe (es. rilascio certificati di matrimonio, di nascita e di residenza e simili) (ANCI Toscana, 2017). Sulla linea del "modello Firenze", sempre nello stesso anno, anche a Milano sono state approvate linee guida per interventi volti a rilanciare le edicole prevedendo, anche in questo caso, la possibilità per le edicole di erogare servizi di prossimità per i cittadini (associazione ChiamaMilano, 2017).

Sebbene l'emergenza sanitaria, tra le varie conseguenze, porti con sé anche il rischio di aggravare la crisi del mercato editoriale, ogni decreto governativo emanato in questo periodo ha consentito l'apertura delle edicole e il regolare svolgimento delle loro attività perché considerate erogatori di servizi essenziali, prevedendo agevolazioni fiscali specifiche per quegli esercizi commerciali situati in periferia o nei piccoli centri abitati (progetto di riforma Editoria 5.0). Per assolvere alla funzione di erogatori di un servizio di primaria necessità, molti edicolanti, dalla Brianza a Roma, fino ad arrivare alla Sicilia, si sono organizzati per la consegna a domicilio dei quotidiani e delle riviste con l'obiettivo di continuare a mantenere vivo il contatto con le persone e rafforzare la loro funzione di luogo di riferimento per il quartiere (La Repubblica, 2020; Italia Oggi, 2020).

In generale, il futuro dell'editoria continua a subire la limitata cultura della lettura in Italia, che risulta essere il Paese con il più basso indice di lettura tra i maggiori mercati editoriali d'Europa (AIE, 2019b), anche se i dati presentati dall'ultimo "Rapporto sull'editoria del 2019" a cura dell'Associazione Italiana Editori (AIE), registrano una lenta ma una graduale ripresa del mercato dei libri con una crescita del 2,1% nel 2018 rispetto all'anno precedente e con un incremento del 1,4% di imprese attive sul territorio nazionale.

Ciò detto, un altro dato rilevante riguarda i cambiamenti da parte dei lettori nelle scelte dei canali di acquisto. L'importanza quantitativa delle vendite di libri attraverso store online (tra cui è compreso anche Amazon) è aumentata, passando da un peso percentuale del 3,5% nel 2007 ad uno del 26,7% nel 2019. Fenomeno questo che ha visto diminuire il peso percentuale delle vendite di libri tramite librerie e GDO (grande distribuzione organizzata) che sono passate, nel primo caso, da un peso percentuale del 79% nel 2007 ad uno del 66,2% nel 2019, e del 17,5% al 7,1% per quanto riguarda l'importanza della GDO (AIE, 2019b). Se questo può non avere particolari ripercussioni per la GDO, non si può dire lo stesso per le librerie, che registrano una perdita del loro numero sul territorio nazionale pari a -6,9% (-245 librerie) in soli 5 anni (2012-2017) (AIE, 2019 su dati ISTAT 2017). Tra queste, quelle più in difficoltà risultano essere quelle a conduzione familiare e quelle indipendenti che non fanno parte del circuito delle grandi catene. Anche per le librerie, alla stregua delle

edicole, emerge il bisogno di ripensare le proprie attività ed offrire servizi aggiuntivi per sfuggire al pericolo di chiusura, perché sempre più in concorrenza con un mercato editoriale nazionale gestito, dalla promozione alla vendita, dalle stesse case editrici che ormai corrispondono alle grandi catene di distribuzione (Corriere della Sera, 2020).

Per incoraggiare questa graduale ripresa vi è un elemento che viene individuato come chiave sia per le edicole che per le librerie: la necessità di fare leva sul valore simbolico e culturale che entrambe rivestono all'interno dei quartieri e dei borghi dove operano, sulla loro capacità di «tessere dei fili tra le persone, di proporsi come punto di incontro e di aggregazione» (intervista al libraio della libreria Marco Polo di Venezia riportata sul Corriere della Sera del 18 gennaio 2020).

In tutta Italia, sono sempre più numerose le esperienze di librerie che si rinnovano offrendo servizi aggiuntivi, diventando hub di quartiere che organizzano eventi culturali e realizzano attività aggiuntive per accrescere la cultura della lettura e promuovere nuove e diverse occasioni per passare del tempo in libreria. Inoltre, le occasioni di incontro tra i librai (come ad esempio i vari festival del libro organizzati ogni anno in varie città) vengono utilizzate come momento per discutere e trovare strategie condivise e unitarie per riportare la cultura della lettura nei quartieri delle città e non solo. Nella stessa direzione vanno anche alcuni eventi locali, come ad esempio, il progetto "Editori allo scoperto" realizzato a Palermo dalla casa editrice indipendente Glifo che si propone di organizzare eventi culturali e occasioni di incontro dedicate alle piccole case editrici indipendenti, proprio per alimentare una comunità di addetti ai lavori che collabori e faccia rete per promuovere la cultura editoriale nella città (Il Fatto Quotidiano, 2018).

Se le librerie si sono attivate già da alcuni anni per affrontare e rispondere alle proprie difficoltà, per quanto riguarda le edicole, invece, sono ancora poche le esperienze che, facendo leva sulla funzione di presidio sociale e culturale che possono svolgere, si sono dimostrate capaci di avviare analoghi processi di trasformazione. A questo proposito, nel presente lavoro si intende riflettere sulle potenzialità che l'impresa sociale può svolgere nell'avviare questo processo di trasformazione a partire dalle specificità e dagli obiettivi di interesse generale che questa forma organizzativa persegue.

L'impresa sociale, grazie alla sua capacità di coniugare al tempo stesso la dimensione "economico-imprenditoriale" e quella "sociale", svolge azioni che la differenziano dall'impresa tradizionale, perché utilizza i fattori produttivi (capitale, mezzi di produzione e lavoratori) per produrre beni e/o servizi orientati al perseguimento dell'interesse generale della collettività, ma attraverso un'attività di impresa secondo criteri imprenditoriali, in autonomia rispetto ad altri soggetti pubblici e privati (Borzaga et al., 2017). Attraverso le sue attività, l'impresa sociale contribuisce ad accrescere il senso di appartenenza dei soggetti coinvolti al proprio ambiente di vita quotidiano favorendo un processo di rigenerazione "sociale" perché fondato sulla cooperazione e sulla partecipazione dei diretti interessati alla realizzazione di azioni che hanno ricadute positive in termini materiali e relazionali sia diretti che indiretti (Sacchetti, Borzaga, 2018).

Ripensare il ruolo delle edicole attraverso l'impresa sociale consente, dunque, di supportare questi punti vendita nello svolgimento di attività aggiuntive nell'interesse del quartiere nel quale operano. L'impresa sociale, grazie al particolare modello di governance multi-stakeholder che la contraddistingue, rappresenta la soluzione migliore per la trasformazione delle edicole in veri e propri luoghi di interazione sociale. Attraverso il coinvolgimento diretto di differenti categorie di soggetti con capacità, interessi e obiettivi eterogenei nella gestione e nelle attività dell'impresa, una governance multi-stakeholder (i) consente un'identificazione più accurata dei bisogni presenti all'interno di una data comunità rispetto a modelli organizzativi mono-stakeholder (basati cioè sul coinvolgimento di un'unica categoria di soggetti con interessi omogenei); (ii) riduce le asimmetrie informative all'interno degli organi decisionali; (iii) favorisce la circolazione delle informazioni in modo più chiaro e comprensibile, stimolando un diverso uso delle risorse (materiali e non) presenti sul territorio e generando maggiore fiducia tra i soggetti coinvolti (Fazzi, 2007; Sacchetti, 2008, 2018; Tortia, 2008). Infine, la capacità di offrire ai soggetti interessati la possibilità di partecipare alle decisioni che riguardano gli obiettivi che l'impresa sociale si impegna a perseguire, e la rispondenza tra questi e le modalità attraverso cui vengono realizzati, consente di perseguire l'interesse generale in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Fici, 2018).

La possibilità di gestire in ottica rinnovata le edicole attraverso l'impresa sociale si collega ad un altro tema di particolare rilevanza: la gestione in senso imprenditoriale dei beni comuni. Le edicole, come si è visto, sono considerate un bene comune perché la loro presenza sul territorio è riconosciuta dalle istituzioni locali e dai cittadini come funzionale al raggiungimento del benessere collettivo. Promuovere la loro gestione attraverso un'impresa sociale, non solo vuol dire favorire il coinvolgimento diretto dei cittadini, ma anche contribuire positivamente allo sviluppo di una relazione molto stretta tra il bene (l'edicola) e coloro che si assumono la responsabilità di gestirlo (gli abitanti) con ricadute in termini di costruzione di nuove reti di relazioni che un simile intervento può produrre all'interno di un territorio (Arena, 1997). L'impresa sociale diventa così lo strumento più funzionale per mettere al centro dei processi di sviluppo socio-economico i beni comuni in maniera rinnovata, affiancando alla "cura" (affidata alla buona volontà e all'impegno volontario di singoli o gruppi di abitanti) una "gestione" imprenditoriale capace di creare attorno ad essi delle attività economiche, generate direttamente dalla gestione del bene o indirettamente (nuove attività economiche che si sviluppano attorno a quel bene). Un'edicola gestita da un'impresa sociale, inoltre, potrebbe garantire nuovi servizi agli abitanti e, in alcuni casi, rappresentando le loro istanze, diventare un potenziale interlocutore tra questi e gli enti locali in ottica di co-progettazione per la realizzazione di interventi sociali innovativi finalizzati a soddisfare i bisogni della comunità (Burini, Sforzi, 2020).

Oggi, in Italia, vi sono già esperienze di imprese sociali che hanno rilevato alcune edicole, valorizzando proprio la funzione sociale che esse possono continuare a svolgere rinnovandosi. Nel 2015, a Milano, la cooperativa sociale Comunità Nuova ha riaperto una storica edicola nel centro della città attraverso il progetto *Social Press Point*, diventando la prima

edicola sociale d'Italia che fa inserimento lavorativo. L'edicola rappresenta un punto informazioni sulle attività della cooperativa, sulle attività dei servizi pubblici e delle associazioni limitrofe, come una sorta di "sportello di quartiere" di segretario sociale non istituzionale. Nel dicembre 2019, in provincia di Mantova, la cooperativa sociale Virgiliana ha rilevato e riaperto un'edicola, chiusa ad aprile dello stesso anno, situata in piccolo borgo con molti esercizi commerciali in crisi; oggi, grazie alla cooperativa sociale, l'edicola continua a garantire un servizio per gli abitanti (vendita di quotidiani e riviste) e, soprattutto, offre una nuova opportunità lavorativa a chi l'aveva persa e si trova in condizione di svantaggio (Il Fatto Quotidiano, 2019). Infine, sempre nel 2019, a Perugia l'associazione culturale Emergenze, come anticipato, ha deciso di diventare impresa sociale per acquisire e rivitalizzare un'edicola in un quartiere del centro storico della città attraverso una nuova e peculiare offerta editoriale focalizzata sulla cultura come elemento per ripristinare un luogo di riferimento per gli abitanti del quartiere. Su quest'ultima esperienza si concentra lo studio di caso presentato di seguito.

— Studio di caso: Edicola 518 a Perugia

La scelta di approfondire la storia di rinascita di questa edicola perugina risiede nella presenza all'interno di questo progetto di tutti gli elementi discussi nel paragrafo precedente in merito alla crisi del mercato editoriale, alla chiusura delle edicole e, soprattutto, alla necessità di ripensare l'offerta proposta da questi luoghi a partire dalla funzione sociale che gli è storicamente riconosciuta all'interno dei quartieri e dei piccoli centri abitati.

Il presente studio di caso è stato realizzato a giugno 2019 attraverso una ricerca empirica di tipo qualitativo orientata a descrivere, comprendere e analizzare le specificità di questa esperienza. Attraverso l'analisi dei documenti e delle informazioni a disposizione (sito internet, social network, articoli di giornale) e alcune interviste rivolte ai soggetti promotori dell'impresa sociale, l'obiettivo si è concentrato sull'esaminare il progetto, i soggetti coinvolti, il processo che ha portato alla sua realizzazione, le attività avviate e le sue potenzialità in funzione del contesto socioeconomico nel quale opera. Edicola 518 è un progetto giovane e per questo motivo molte delle attività che intende realizzare non sono ancora state del tutto implementate; nonostante questo, però, la risposta degli abitanti risulta positiva proprio grazie alla capacità del gruppo promotore di rendersi riconoscibile quale luogo di riferimento per la vita del quartiere.

Nel dicembre 2014, un gruppo di giovani con in comune la passione per l'arte e la cultura editoriale, decise di fondare al tempo stesso un'associazione culturale e una rivista, entrambe con lo stesso nome: Emergenze. L'obiettivo del gruppo era chiaro fin dall'inizio: divulgare e diffondere la loro visione in tema di arte e di cultura attraverso una linea editoriale indipendente su carta stampata, presentando la rivista come «il primo giornale al mondo senza linea editoriale». In poco tempo il numero degli abbonati alla rivista e dei soci dell'associazione arriva complessivamente a circa 500 unità.



Borgo Bello. Fonte: borgobello.wordpress.com

Nel corso del 2016 il gruppo promotore dell'associazione decide di sospendere momentaneamente la pubblicazione della rivista per concentrare le energie nella costituzione di una cooperativa di produzione e lavoro e poter così rilevare una storica edicola ormai dismessa a Borgo Bello, uno dei borghi più caratteristici del centro storico di Perugia (dove era nata l'associazione¹). Il quartiere si estende dalla scalinata di Sant'Ercolano (uno dei tre patroni del capoluogo umbro a cui è dedicata la chiesa adiacente) per circa due chilometri, fino a Porta San Costanzo, ospitando gran parte del patrimonio artistico ed architettonico della città. In questa zona, da circa un decennio, si è andato sviluppando un rinnovato spirito imprenditoriale che vede coinvolti soprattutto giovani che hanno deciso di riprendere in mano la gestione di esercizi commerciali storici (botteghe di artigiani, librerie, cinema, ristoranti e bar). Si è così creato un nuovo dinamismo all'interno del borgo orientato a mantenerne e valorizzarne le specificità locali, al contrario di quanto sta accadendo in Corso Vannucci, la parte più frequentata del centro, ormai quasi totalmente interessata da negozi di grandi catene commerciali. In questo processo di valorizzazione della zona, è nata anche un'altra associazione, l'associazione culturale Borgo Bello, che riunisce gli abitanti, i commercianti, gli artigiani e coloro che frequentano il quartiere per sostenerne la valorizzazione.

La scelta dello spazio fisico, dunque, non è casuale. Tuttavia, nonostante questa edicola non sia l'unica del centro storico ad essere stata chiusa a seguito della crisi del settore, essa non è al tempo stesso neanche quella la cui chiusura ha scosso maggiormente l'opinione pubblica della città, proprio a causa della sua collocazione lungo la scalinata di Sant'Ercolano che, pur in pieno centro storico, è prevalentemente di passaggio e scarsamente visitata rispetto al Corso principale dove si svolgono anche le grandi manifestazioni che rendono Perugia famosa in Italia e nel mondo (Umbria Jazz, Festival Internazionale del Giornalismo, Eurochocolate).

« Il problema principale, analogamente agli altri borghi di Perugia, è che tutti gli eventi di cartellone della città si svolgono nella parte principale del centro, Corso Vannucci; mentre la città fa poco per valorizzare i bor-

ghi sebbene anche questi siano da considerarsi centro storico. A Borgo Bello è stata organizzata la prima notte bianca dell'Umbria, che al tempo era un evento molto poco diffuso anche nel resto d'Italia. Questo per dire che il desiderio di far vivere il borgo è sempre stato molto forte. » (Intervista al presidente di Edicola 518)

Per i promotori del progetto, le potenziali criticità di questo spazio rappresentano i punti di forza dai quali partire per avviare un'attività in un luogo strategico che possa «intercettare le persone nelle loro tratte quotidiane». Sulla scia degli obiettivi della rivista, i soci della cooperativa decidono di trasformare non solo il modello di gestione dell'edicola, ma anche la sua offerta. Edicola 518 non vende, infatti, quotidiani e riviste convenzionali, ma propone un'offerta peculiare di magazine internazionali e nazionali che appartengono al mondo dell'editoria indipendente su temi che vanno dalla cultura all'architettura, dall'enologia alla fotografia e molto altro, attraverso l'organizzazione di eventi culturali e di animazione di quartiere in collaborazione con gli altri commercianti della zona e di molti residenti.

Una delle prime iniziative attraverso le quali il gruppo promotore ha comunicato al quartiere e alla città l'intenzione di riportare l'edicola a nuova vita, senza perdere di vista il valore relazionale di questo luogo, è stato il progetto "Riprendiamo il filo" (2016), realizzato in collaborazione con l'amministrazione comunale e con un'artista esperta in arti visive, documentato nel film "Gros Grain" a cura dell'allora associazione e presentato in un evento aperto alla comunità. Riprendiamo il filo è un'iniziativa dall'elevato valore simbolico che consiste nella stesura di un filo rosso lungo tutte le abitazioni di Borgo Bello. Il film-documentario, sulla scia dell'avviato processo di rinnovamento di Borgo Bello, mostra, infatti, i giovani di Emergenze intenti nell'installazione del nastro rosso come simbolo di risanamento delle ferite e delle fratture del quartiere che si palesano alla cittadinanza e creano un'occasione per riattivare un senso di comunità. Un'iniziativa che è servita, inoltre, anche come mezzo per presentare la zona ai turisti e per far conoscere il progetto dell'Edicola anche al di fuori del contesto regionale.

¹ Oggi, le principali attività di Edicola 518 vengono realizzate dalla cooperativa (tra

queste rientra l'attività editoriale), mentre l'associazione si occupa solo della promozione

delle attività culturali che ruotano attorno all'edicola.



Edicola 518. Foto di Leonardo Pellegrino. Fonte: artribune.com

Oltre a quello di preservare un'attività, promuovere la cultura e sue nuove modalità di fruizione, l'obiettivo del progetto è avviare un processo ampio di rivitalizzazione del quartiere a partire dalla figura dell'edicolante e dal recupero del suo ruolo come punto di riferimento nella vita del borgo. Ad oggi, le principali attività avviate sono la vendita di riviste indipendenti in due spazi fisici del quartiere – uno è l'Edicola e l'altro è il Paradiso 518 – e l'organizzazione periodica, nella piazza antistante, di eventi aperti a tutta la popolazione, finalizzati a creare luoghi e opportunità di interazione all'interno del quartiere. Accanto a queste attività, Edicola 518 collabora con numerosi imprenditori locali (commercianti, agricoltori, enologi) per pubblicizzare i prodotti tipici all'interno degli spazi dell'impresa sociale e diffondere, attraverso il sito internet e i canali social, la cultura enogastronomica regionale con particolare riguardo a quella del quartiere Borgo Bello. Grazie a quello che l'Edicola è stata in grado di realizzare fino ad ora, essa è diventata un luogo di riferimento nel quartiere, tanto per chi vi abita e lavora (es. ritiro di un pacco postale, scambio di opinioni con chi si ferma a bere un caffè nel bar di fronte) che per chi attraversa il quartiere per visitare la città (es. richiesta di informazioni per turisti). Grazie alla riapertura dell'edicola, dunque, Sant'Ercolano, da luogo di semplice attraversamento, è tornato ad essere uno dei centri nevralgici della vita di Borgo Bello con i suoi eventi e la sua piazza pedonalizzata, di nuovo vissuta con regolarità.

« Gli edicolanti sono sempre stati un punto di riferimento per le persone di un centro abitato, sono un po' un portinaio di quartiere, e per questo siamo tornati a dialogare anche con chi non compra le nostre riviste e non è neanche interessato a quello che facciamo, ciò che conta è la funzione sociale dell'edicola che è stata riscoperta. » (Intervista al presidente di Edicola 518)

Per perseguire la propria mission organizzativa in modo più efficace ed efficiente, nel giugno 2019, la cooperativa Edicola 518 decide di adottare la qualifica di impresa sociale. Gli obiettivi – il perseguimento dell'interesse generale di una comunità attraverso la gestione di un bene comune – e le modalità scelte per avviare questo processo di rigenerazione urbana e sociale – la partecipazione e l'inclusione degli abitanti nei processi decisionali – hanno portato a identificare,

infatti, nell'impresa sociale la strada migliore per conciliare l'attività economica con la funzione sociale. Sebbene al momento la base sociale sia ristretta e composta da due soci lavoratori e due volontari, il modello di governance adottato grazie alla qualifica di impresa sociale mira a coinvolgere il maggior numero possibile di interessati alle attività dell'impresa, sia quelle più specifiche che riguardano l'editoria sia quelle più ampie di interesse generale rivolte a tutto il quartiere. Per permettere a tutti i soggetti interessanti di potersi esprimere e per soddisfare interessi e bisogni comuni, l'Edicola adotta come principali strumenti di partecipazione e coinvolgimento attivo una serie attività ed eventi aperti al pubblico, partendo dalle esigenze di chi vive e frequenta assiduamente il quartiere e costruendo una serie di relazioni stabili e collaborative sia con l'amministrazione comunale sia con le associazioni e le imprese locali. Questa azione «delicata e non invasiva», come la definisce l'intervistato, ha favorito il riconoscimento dell'importanza di questa impresa sociale nel quartiere.

« Il fatto che ci sia una sorta di presidio culturale e sociale nel quartiere è positivo e porta benefici anche alle attività commerciali che sono qui intorno. Credo che nelle battaglie civiche che combattiamo (es. pedonalizzare la zona) il quartiere si riconosca molto. Il fatto che i turisti, o anche i perugini con parenti al seguito, vengano a vedere l'Edicola e non vadano a fare solo il classico giro in Corso Vannucci è una cosa importante. » (Intervista al presidente di Edicola 518)

Come anticipato, oltre all'edicola, l'impresa sociale ha aperto e gestisce Paradiso 518, una libreria indipendente di sua proprietà che presenta la stessa offerta editoriale dell'edicola e che consente di organizzare eventi culturali durante tutto l'anno, specialmente nei mesi invernali che non permettono l'uso della piazza, andando così ad arricchire ulteriormente l'offerta commerciale peculiare che Borgo Bello mette a disposizione dei suoi abitanti e dei visitatori. Questo spazio è gestito con l'obiettivo di rappresentare un ulteriore punto di riferimento per il quartiere e non fa che accrescere l'interesse degli abitanti per le attività dell'impresa sociale.

— Discussione dello studio di caso

Edicola 518 rappresenta un esempio delle possibilità di rinnovamento che le edicole hanno per rispondere ad una crisi del settore che sembra essere irreversibile, ma anche per valorizzare la loro funzione sociale. Un processo di sviluppo che, prestando attenzione, oltre all'offerta editoriale in senso stretto, alle differenti tipologie di interventi da implementare a seconda delle specificità territoriali e delle esigenze di tutti gli abitanti di un quartiere piuttosto che della sola clientela che acquista riviste e periodici, può contribuire ad offrire nuovi servizi di vicinato rivolti a migliorare la qualità di vita degli abitanti.

Nello studio di caso presentato, infatti, la dimensione sociale volta al raggiungimento dell'interesse generale risulta chiara a partire dalla decisione dell'associazione di rilevare un immobile situato in un quartiere del centro storico poco frequentato e in una posizione apparentemente poco strategica. I punti di debolezza di questa edicola e della sua collocazione fisica, che hanno determinato la cessazione delle attività, sono stati valorizzati e trasformati in punti di forza e occasioni di riscatto e rinnovamento sociale di un luogo simbolo di un quartiere ricco di storia della città di Perugia.

Sebbene il tema della rigenerazione urbana risulti oggi oltremodo utilizzato, con il rischio di non saperne distinguere in maniera chiara i confini teorici e pratici, l'esperienza di Edicola 518 si presenta come un progetto che rinnova fisicamente un luogo facendo leva sulla dimensione socio-relazionale del percorso di rigenerazione e lo inquadra come «un processo sociale che porta, se gestito in maniera intelligente, ad avvicinare popolazioni diverse che abitano uno stesso quartiere, generando potenti processi di coesione sociale» (Ostanel, 2017 - p. 8).

In generale, i processi di rigenerazione urbana orientati alla riqualificazione di beni immobili spesso in stato di sottoutilizzo o abbandonato che puntano ad introdurre soluzioni innovative orientate a favorire nuove relazioni tra istituzioni e società civile per rispondere a problemi sociali che emergono in particolari quartieri, creando valore per chi vi abita (Mulgan, 2016), trova negli Enti del Terzo settore, e in particolare nell'impresa sociale, uno strumento funzionale per accompagnare questo processo (Moulaert, Nussbaumer, 2005; Cottino, Zandonai, 2012; Sacchetti, 2016; Sacchetti, Borzaga, 2018).

Da questo punto di vista, l'esperienza di Edicola 518 ne è un chiaro esempio. Essa si pone come interlocutore nella rigenerazione di un quartiere utilizzando la cultura come mezzo per veicolare questo processo con l'obiettivo di ri-creare quel sistema di reti di relazioni all'interno del quartiere volti a favorire l'inclusione sociale e la partecipazione dei suoi abitanti. Edicola 518 ha come obiettivo profondo proprio la costruzione di momenti volti a favorire sia l'incontro tra persone che vivono in un medesimo contesto, e che sono portatrici di esigenze e di bisogni differenti, sia tra queste e le organizzazioni locali, attivando meccanismi di apprendimento reciproco e avviando un processo di innovazione sociale capace di generare un miglioramento delle relazioni tra gli individui

attraverso la ricerca di soluzioni a problemi che ne compromettono il benessere (Moulaert et al., 2013; Vicari, Moulaert, 2009; Ostanel, 2017).

L'impresa sociale, inoltre, può svolgere un'altra funzione: quella di interlocutore nella relazione tra chi vive e svolge le proprie attività all'interno di un quartiere e le istituzioni locali in attuazione dei principi che dovrebbero contraddistinguere la democrazia partecipativa (Allegretti, 2006; Bobbio, 2006). Nel caso analizzato, Edicola 518 si è fatta portavoce dell'esigenza collettiva di riportare in uso la piazza del quartiere e pedonalizzare lo spazio antistante dialogando con l'amministrazione comunale di Perugia dopo aver raccolto in merito le opinioni degli abitanti durante le varie assemblee pubbliche aperte a tutti.

La riapertura delle edicole attraverso imprese sociali può, come dimostrano ad esempio le due esperienze di Mantova e di Milano menzionate nella prima parte di questo lavoro, porre al centro del progetto anche altri obiettivi di interesse socio-economico, come l'inserimento lavorativo di soggetti in condizione di svantaggio e, al tempo stesso, quello di un lavoro ad ampio raggio di inclusione sociale all'interno del quartiere attraverso l'attivazione di uno sportello di segretariato sociale aperto alle necessità non solo degli utenti della cooperativa che lo gestisce, ma di tutti. Indipendentemente dal fatto che al centro dell'intervento di riqualificazione vi sia la cultura, l'inserimento lavorativo o un altro servizio, non cambia l'obiettivo che tutti questi progetti perseguono, ovvero quello di riportare le edicole al centro delle dinamiche economiche e relazionali di quartiere e renderle dei luoghi di snodo strategici per le relazioni umane e per quelle di mercato.

Infine, nel comprendere e analizzare le specificità dell'esperienza studiata, emerge un altro tema che rafforza al contempo la necessità della presenza delle edicole nei quartieri e di una loro riorganizzazione: la capacità per questi luoghi di svolgere la funzione di "portiere di quartiere", sia nel senso di luogo di riferimento aperto tutto il giorno, sia sull'esempio dei chioschi di "Lulu dans ma rue"² a Parigi che, in numerosi quartieri della città, sfruttando piccoli spazi simili a un'edicola, offrono una serie di servizi alla popolazione (montaggio di mobili, piccole riparazioni e pulizie domestiche, supporto per traslochi, consegna della spesa a domicilio e simili) affidandosi a persone che vivono nei quartieri all'interno dei quali i chioschi sono collocati e che versano in condizioni di indigenza economica, o a chi offre il proprio tempo per supportare un abitante della stessa zona.

Appare evidente, dunque, come sia possibile rilanciare le edicole proponendo vari modelli di ripresa realizzabili purché ognuno di essi basi l'attività sulle specificità territoriali e si interfacci con la propria comunità di riferimento. In questo modo, le edicole, così come le librerie, potrebbero essere considerate, dopo la casa e il luogo di lavoro, un «third place», un luogo cioè dove è possibile socializzare, incontrarsi e comunicare e che spesso viene riconosciuto come componente rilevante per il mantenimento del benessere psico-fisico e sociale degli individui (Oldenburg, Brissett, 1982; Laing, Royle, 2013).

² Lulu dans ma rue: www.luludansmarue.org. Sul modello nato a Parigi, vi sono esperienze

di portiere di quartiere anche in Italia, le più note sono quelle di Milano, di Genova, Bologna

e Firenze, ma ad oggi non vi sono edicole che svolgono ufficialmente questa funzione.

Conclusioni

In questo lavoro, attraverso lo studio di caso di Edicola 518, si è cercato di ragionare su quali possibili soluzioni possano essere adottate per salvaguardare le edicole dalla loro chiusura e contrastarne il declino a cui il mercato rischia di condurle. Se le librerie sembrano rispondere, non senza difficoltà, alla crisi del mercato editoriale attraverso una diversificazione dell'offerta dei loro servizi, le edicole sembrano restare indietro in questo processo nonostante le associazioni di categoria rivendichino il loro ruolo strategico e necessario all'interno dei quartieri delle città o dei piccoli centri abitati. Aggiungere alla lista dei prodotti editoriali altre tipologie di beni come giocattoli per bambini e biglietti per gli autobus non è più sufficiente per salvare questi luoghi dalla chiusura. Sono richiesti interventi di altra natura capaci realmente ri-mettere la funzione sociale delle edicole al centro del processo di rinnovamento.

Il caso di Edicola 518 è sicuramente un esempio particolare di riorganizzazione di un'edicola, ma utile per mettere in evidenza alcune delle potenzialità che esse possono svolgere in varie direzioni. La ristrutturazione di un'edicola può essere finalizzata a preservare un servizio informativo e culturale sul territorio (rafforzamento della sua funzione attuale); può contribuire alla rigenerazione di spazi urbani o di edifici abbandonati o sottoutilizzati che possono assumere una nuova funzione d'uso (rigenerazione fisica); può rafforzare il sistema di relazioni presenti all'interno di un quartiere, e generarne di nuove, e incidere con la propria azione sulla vita personale e collettiva degli abitanti influenzando la loro capacità di prendersi cura del proprio luogo di vita (rigenerazione sociale).

Oltre al tipo di azione realizzata e di offerta proposta dalla singola edicola, il presente lavoro mette in evidenza come, affinché un'edicola possa sopravvivere, ciò che è fondamentale è la sua capacità di rendersi nuovamente visibile alla propria comunità, di diventare un punto di riferimento al quale potersi rivolgere per creare occasioni quotidiane di socialità, per beneficiare di servizi di varia natura (es. punto ritiro posta e pacchi) e per raccogliere idee e punti di vista da portare all'attenzione del comune per esigenze che riguardano il benessere collettivo del quartiere (es. riqualificazione della piazza e relativa pedonalizzazione).

Inoltre, nello studio di caso perugino, ma anche negli esempi di Milano e Mantova sopra accennati, il processo di rinnovamento è reso maggiormente efficace dal modello imprenditoriale adottato. L'impresa sociale, infatti, con il suo modello di governance multi-stakeholder, consente di erogare beni e servizi finalizzati al perseguimento dell'interesse generale garantendo la possibilità di partecipare al processo decisionale dell'impresa a chiunque sia interessato ad esprimere il proprio contributo in merito alle modalità di gestione di un bene comune che diventa il fulcro della socialità di un quartiere, quale in questo caso è l'edicola.

Tutti questi elementi risultano ancora più rilevanti alla luce dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19 e delle ripercussioni in termini sociali ed economici che porterà con sé nel medio-lungo periodo. I decreti ministeriali emanati nei mesi del lockdown che hanno imposto la chiusura di molti esercizi commerciali non hanno coinvolto le edicole, che hanno

potuto continuare a svolgere la propria attività, nel rispetto delle regole e con le precauzioni previste dalle normative. E questo, poiché svolgono un servizio essenziale per il Paese dato che l'informazione è riconosciuta come un diritto che deve essere tutelato in qualsiasi situazione. Come conseguenza, i dati più recenti mostrano un aumento delle attività delle edicole di circa il 30% dalla metà di marzo 2020, specie per ciò che riguarda la vendita di quotidiani, di riviste per il tempo libero e di cruciverba. Molte edicole hanno anche attivato il servizio di consegna a domicilio dei giornali, un modo per continuare a rimanere a contatto con i propri clienti, ma soprattutto per comunicare la loro presenza e funzione come luogo di riferimento della socialità di quartiere anche adesso che le relazioni tra persone sono limitate (Ansa, 2020).

Una situazione quella attuale che fa riflettere sul futuro delle edicole e, più in generale, delle attività economiche che le nostre città sono in grado di offrire e sul modo di gestirle, ma anche sul modo di vivere la città e i suoi quartieri, che porta le persone a riscoprire la dimensione di vicinato e i servizi che si possono trovare al loro interno (sociali, educativi, alimentari, culturali, ecc.).

Un'edicola che chiude non rappresenta solo la cessazione di un servizio (vendita di giornali) di cui con le nuove tecnologie (acquisto di giornali online) molti pensano teoricamente di poter fare a meno. Un'edicola che scompare all'interno di un quartiere vuol dire perdere un luogo di interazione sociale e di relazioni di vicinato. Per evitare questa perdita, è necessario però che le stesse edicole si dimostrino capaci di intercettare i processi di trasformazione in atto e di avviare un processo di riconversione, come ad esempio quello perseguito dall'Edicola 518, nel quale integrare nuove attività e servizi di prossimità funzionali a risolvere i problemi della vita quotidiana dei propri abitanti. Solo così esse potranno tornare, in veste rinnovata, ad essere un punto di riferimento formale e informale per gli abitanti, un luogo di fiducia, di interazione e di intermediazione tra le varie professionalità presenti nel quartiere, un luogo simbolo dell'informazione, della cultura e della socialità capace di produrre nuovo valore sociale ed economico e contribuire positivamente alla rivitalizzazione del tessuto locale.

Bibliografia

- AIE (2019a), *Rapporto 2019 sull'industria dei quotidiani in Italia*, a cura dell'Ufficio Studi dell'Associazione Italiana Editori, disponibile online: www.aie.it
- AIE (2019b), *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2019*, a cura dell'Ufficio Studi dell'Associazione Italiana Editori, disponibile online: www.aie.it
- Allegretti U. (2006), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", *Democrazia e diritto*, 3, pp. 151-166.
- ANCI Toscana (2017), *Edicole punti anagrafici – Comune di Firenze*, 30 Novembre 2017.
- ANSA (2020), *Coronavirus: edicole in prima linea*, 2 Aprile 2020.
- Arena G. (1997), "Introduzione all'amministrazione condivisa", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno trentesimo, III-IV trimestre, 117-118, pp. 29-65.
- Associazione ChiamaMilano (2017), *La nuova vita delle edicole della città*, 6 Novembre 2017, disponibile online: www.chiamamilano.it
- Bobbio L. (2006), "Dilemmi della democrazia partecipativa", *Democrazia e diritto*, 4/2006, pp. 11-26.
- Borzaga C., Poledrini S., Galera G. (2017), "Social Enterprise in Italy: Typology, Diffusion and Characteristics", *Euricse Working Papers*, n. 96-17.
- Burini C., Sforzi J. (2019), *Patti di collaborazione e imprese sociali*, Rapporto sull'amministrazione condivisa dei beni comuni 2019, Labsus, Roma, disponibile online: www.labsus.org
- Corriere della Sera (2020), *Le librerie che resistono grazie alle persone*, articolo di P. Di Stefano, 18 Gennaio 2020.
- Cottino P., Zandonai F. (2012), "Progetti d'impresa Sociale come Strategie di Rigenerazione Urbana: Spazi e Metodi per l'innovazione Sociale", *Euricse Working Paper*, 42, pp. 1-13.
- Fazzi L. (2007), *Governance per le imprese sociali e il non profit*, Carocci, Roma.
- Fici A. (2018), "La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholder", *Impresa Sociale*, 11/2018.
- Fieg-Upa (2015), *Quotidiani e periodici a pagamento: ruolo, valori e prospettive evolutive*, Episteme, Milano, 25 Giugno 2015.
- Il Fatto Quotidiano (2018), *Glifo edizioni, editoria terrona di qualità*, articolo di R.E. La Rossa, 22 Settembre 2018.
- Il Fatto Quotidiano (2019), *Edicole in crisi: a Milano e a Mantova riaprono e diventano 'sociali' per riscattare col lavoro chi è in difficoltà*, articolo di E. Salvato, 25 Dicembre 2019.
- Italia Oggi (2020), *Edicolanti sugli scudi coi giornali a domicilio*, articolo di G. Costa, 1 Gennaio 2020.
- La Repubblica (2020), *Coronavirus Roma, l'edicolante: Giornali e libri a domicilio. Così resistiamo*, articolo di L. Barbuscia, 26 Marzo 2020.
- Laing A., Royle J. (2013), "Examining chain bookshops in the context of 'third place'", *International Journal of Retail & Distribution Management*, 41(1), pp. 27-44.
- Moulaert F., Nussbaumer J. (2005), "Defining the Social Economy and its Governance at the Neighbourhood Level: a Methodological Reflection". *Urban Studies*, 42(11), pp. 2071-2088.

Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (2013), *The international handbook on social innovation, Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, UK.

Mulgan G. (2016), "The Process of Social Innovation", *Innovations. Technology, Governance, Globalization*, 1(2), p.145-162.

Oldenburg R., Brissett D. (1982), "The third place", *Qualitative Sociology*, 5(4), pp. 265-84.

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

Sacchetti S. (2016), *Oltre la Rigenerazione di Spazi: Imprese Sociali e Sviluppo Locale*, XIII Edizione del Workshop sull'impresa sociale, Albo del Workshop, Iris Network.

Sacchetti S., Tortia E. (2008), "Dall'organizzazione multi-stakeholder all'impresa reticolare, in *Impresa sociale e governance multistakeholder*", *Impresa Sociale*, 77(4), pp. 104-124.

Sacchetti S., Borzaga C. (2018), "Social Regeneration and Cooperative Institutions", in Sacchetti S., Christoforou A., Mosca M. (eds.), *Social Regeneration and Local Development. Cooperation, Social Economy, and Public Participation*, Routledge, London and New York, pp. 21-43.

Sacchetti S., Christoforou A., Mosca M. (eds.) (2018), *Social Regeneration and Local Development. Cooperation, Social Economy, and Public Participation*, Routledge, London and New York.

Sacchetti S. (2018), "Perché le imprese sociali devono avere una governance inclusiva", *Impresa Sociale*, 11/2018.

Vicari S., Moulaert F. (2009), *Rigenerare la città*, Il Mulino, Bologna.

Il network etico come risposta alle sfide gestionali del Terzo settore: il caso di ADOA Verona

Giorgio Mion, *Università degli Studi di Verona*

Riccardo Tessari, *Università degli Studi di Verona*

Tomas Chiaramonte, *Associazione Diocesana Opere Assistenziali (ADOA)*

Introduzione

In un contesto “liquido” (Baumann, 2011) le dinamiche evolutive in ambito sociale, politico ed economico sono complesse e talvolta spiazzanti rispetto a modelli di azione consolidati. Si tratta di movimenti che interessano trasversalmente il settore pubblico e privato, che modificano i contesti territoriali (anche dal punto di vista demografico), che ampliano gli orizzonti di azione di imprese ed organizzazioni e che determinano una continua istanza innovativa di tipo proattivo.

Al di là delle corrette critiche in ordine alle generalizzazioni sulle caratteristiche e sul ruolo del non profit (Moro, 2014), spesso gli Enti del Terzo settore si palesano come veri e propri agenti di cambiamento economico-sociale nella misura in cui si dimostrano capaci di intraprendere percorsi di crescita sostenibile, nella continuità dei propri valori generativi. Ciò è particolarmente vero per organizzazioni longeve, che operano sulla scorta di carismi fondativi (laici o religiosi) con mission testimoniali attente all’impatto sociale. Le radici etiche di tali organizzazioni le hanno rese particolarmente sensibili, sin dalla loro origine, a sviluppare processi di interdipendenza con i contesti in cui operano, anche quando il concetto di “impatto” non era formulato.

Tale prospettiva è, tuttavia, messa costantemente in discussione entro scenari competitivi dove le organizzazioni del Terzo settore si confrontano con imprese profit, dovendo scontare la tensione continua tra istanze sociali ed esigenze di efficienza economico-finanziaria (Stubbs, 2018), come accade nei settori sanitari e socioassistenziali ove le risorse del welfare state si concentrano.

Le organizzazioni che erogano servizi sanitari, socio-assistenziali e di cura della fragilità sono sottoposte, dunque, a quattro tensioni: (1) il raggiungimento di una stabile sostenibilità economico-finanziaria che consenta loro di perdurare nel tempo; (2) la necessità di innovare per rispondere efficacemente ai bisogni emergenti di una società in rapido mutamento; (3) la spinta a difendere e promuovere la propria identità e la relativa reputazione; (4) il rispetto dei molteplici vincoli derivanti dalle relazioni con la pubblica amministrazione, intesa sia come regolatore di sistema che come committente dei servizi.

Appare evidente il crescente bisogno di strumenti manageriali professionali per affrontare sfide gestionali quali la complessità del servizio, la competitività dell’ambiente, la burocratizzazione del processo di erogazione dei servizi,

l’aumento e l’eterogeneità dei possibili rischi di inefficienza o di eventi avversi, ecc. Queste tensioni convivono con la strutturale capacità di generare, oltre a beni pubblici e beni privati, anche beni relazionali (Gui, 2005), fondamentali per non regredire verso l’isomorfismo istituzionale e funzionale. Di fronte a queste sfide, solo la consapevolezza di un’interdipendenza etica tra le organizzazioni non profit del medesimo sistema può consentire l’individuazione di soluzioni innovative mediante la valorizzazione ed il rafforzamento della loro propensione relazionale. Lo sviluppo di uno stile manageriale cooperativo – volto a sviluppare rapporti di reciprocità nell’esercizio delle virtù – crea i presupposti per l’ampliamento delle opportunità di collaborazione e la fidelizzazione del “cliente/utente” privilegiando comportamenti etici di sistema rispetto a soluzioni “mercantistiche” nell’approvvigionamento delle competenze necessarie al raggiungimento della sostenibilità.

Il presente contributo si propone di analizzare un case study, per alcuni aspetti, unico nel suo genere (o, quantomeno, pionieristico), focalizzando l’attenzione sulla forma organizzativa del network etico come strumento a supporto delle organizzazioni a movente ideale. L’obiettivo è porre in luce come nel caso analizzato la formula reticolare etica offra occasioni di sviluppo alla managerialità del singolo ente, nonché alla crescita del sistema economico e sociale in cui lo stesso è immerso e preserva dal rischio isomorfo. In particolare, l’articolo è teso a dare evidenza di come il fondamento etico/valoriale del network consenta di ottenere vantaggi di natura economica, gestionale e strategica in un contesto di relazioni fiduciarie che abbattano i rischi (ed i relativi costi) connessi alle asimmetrie informative ed alle dinamiche di transazione contrattuale.

La centralità delle relazioni e l’opzione reticolare

La cura delle fragilità – sia essa fisica, psichica o socioeconomica – può essere considerata senza dubbio un bene pubblico, così come il singolo servizio reso agli utenti può costituire un bene privato passibile di acquisto sul mercato; tuttavia, non è possibile cogliere appieno la complessità dell’attività svolta dalle organizzazioni che si occupano di fragilità senza comprendere la loro ontologica attitudine a produrre *beni relazionali*, intesi quale oggetto di scambi complessi, dove la relazione interpersonale tra i soggetti è causale e non già

causata da una transazione economica (Gui, 2005; Gui, Suedgen, 2005; Becchetti et al., 2010). A livello organizzativo, la dimensione relazionale dell'agire economico è fondativa e il capitale relazionale, ovvero la sintesi quali-quantitativa delle interazioni poste in atto con una molteplicità di soggetti (Westlund, Nilsson, 2003), diviene risorsa fondamentale per la sostenibilità aziendale. La qualità della rete relazionale costituisce, dunque, elemento cruciale di sviluppo e tale patrimonio intangibile permette di generare durevolmente valore sociale ed economico (Coleman, 1988) e, per funzionare, deve essere e continuamente alimentato dalla fiducia.

Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo di questo scritto in relazione al caso in esame, tale rete relazionale si palesa a diversi livelli: anzitutto nell'organizzazione interna tra soci, associati o partecipanti nella definizione degli obiettivi di gestione che devono essere coerenti con il carisma che le anima, per poi estendersi ai rapporti commerciali e/o fiduciari con i diversi portatori di interesse, fino a determinare la morfologia dell'organizzazione stessa.

A livello individuale, la componente fiduciaria delle relazioni impatta sulle motivazioni intrinseche che determinano in modo cruciale la qualità dei servizi alla persona, il clima organizzativo e, indirettamente, anche la capacità di creare valore economico. Tra le motivazioni intrinseche che implementano l'agire individuale ed aziendale, nelle organizzazioni a movente ideale, la gratuità assume un ruolo chiave (Mion, Loza Adai, 2011; Falchetta, 2011; Grassl, 2012), sopravanzando le finalità auto-interessate (fine di profitto) e gli obiettivi di *civil service* e spingendo i singoli ad una partecipazione spontanea ai processi aziendali che eccede la misura contrattuale dei loro contributi. Pur non negando che le motivazioni individuali all'azione possano essere connotate dalla gratuità nell'ambito di qualunque impresa, esse diventano fondamentali quando socialità ed economicità si legano nella mission aziendale.

La dimensione individuale delle motivazioni meta-economiche impatta dunque sull'organizzazione e sulla sua performance, ma anche la qualità relazionale consentita o favorita dall'organizzazione impatta sulla performance individuale. In altri termini, i singoli possono essere stimolati – e, in un certo senso, educati – ad una postura virtuosa vivendo un'organizzazione essa stessa virtuosa (Vriens et al., 2018), ovvero in grado di coltivare "buone" relazioni entro vere e proprie comunità di pratica (MacIntyre, 2007). Nel coltivare la reciprocità relazionale entro comunità coese – ma non per questo chiuse o settarie, in una logica, dunque, prevalentemente di tipo *bridging* (Putnam, 2000; Coffè, Geys, 2007) – si pongono le condizioni affinché i singoli contribuiscano fattivamente al buon andamento dell'organizzazione, anche quando essa assuma forma propriamente aziendale.

La centralità delle relazioni nell'ambito del fare impresa e, soprattutto, nelle organizzazioni con un forte movente ideale fa sì che anche gli stessi confini tradizionalmente assegnati alla singola azienda possano apparire angusti, in favore di una visione reticolare (Santana et al., 2009). Il concetto di rete diviene esplicativo al di là della sua possibile interpretazione utilitaristica che vede nella stessa semplicemente uno strumento per un migliore perseguimento di interessi particolari. La rete diventa, invece, il paradigma per comprendere le

relazioni entro le organizzazioni, tra organizzazioni e con il contesto nel quale operano, sostituendo progressivamente il concetto di scambio (che pure rimane una forma espressiva) con quello di relazione, ampliando la prospettiva di analisi. In tal senso, il capitale sociale è l'alimento della rete e ne promuove le potenzialità (Ceci et al., 2019), soprattutto laddove le dinamiche cooperative – tipiche del network – si esplicano tra organizzazioni a movente ideale come le imprese sociali (Campbell, Sacchetti, 2014).

Il concetto di rete/network – così come quello che ne è fondante, cioè quello di relazione – si presta a molteplici interpretazioni e può fondarsi, nella prassi, su diversi catalizzatori: mutuo interesse, appartenenza geografica o ideologica, portato storico, ecc. Tra i diversi modelli di rete, va rimarcata la nozione di rete etica (*ethical network*), definibile come un'alleanza sociale in cui l'affiliazione dei membri è basata su un comune framework etico e su un comune movente etico (Vaccaro, 2012). In una rete etica – che deriva dunque da relazioni virtuose e non dal mercato o da rapporti gerarchici – rientrano normalmente tra gli oggetti tipici dello scambio doni o favori e i termini dello scambio non sono puntualmente fondati sulla reciprocità condizionale, come nei contratti commerciali (Adler, Kwon, 2002).

Ciò non significa che l'adesione ad una rete etica non conduca anche all'ottenimento di vantaggi di ordine economico per i soggetti e le organizzazioni che vi partecipano, ma tali benefici non rientrano direttamente nella funzione obiettivo della rete, ma ne sono una sorta di esternalità positiva. Diversamente, il movente primo per la costituzione e per l'adesione alla rete è di ordine etico e tale origine contribuisce positivamente alla realizzazione di organizzazioni che consentono la coltivazione delle virtù individuali e collettive o, se si preferisce, la capacità di porre in atto relazioni virtuose.

Volendo contestualizzare il ragionamento nell'ambito dei servizi sociali e socio-sanitari, il modello delle reti etiche si pone, in un certo qual modo, nell'ottica della sussidiarietà circolare (Cotturi, 2003; Moro, 2009; Zamagni, 2016), aiutando le singole organizzazioni nel contestuale raggiungimento di tre obiettivi: la rottura dell'isolamento tipico degli ambienti fortemente competitivi (creati, anche, da una certa modalità di applicazione della sussidiarietà orizzontale da parte dell'Amministrazione Pubblica), la soluzione condivisa delle questioni manageriali più pressanti – e, dunque, anche la capacità di essere generativi nel rispondere alle istanze sociali (Lampugnani, Cappelletti, 2016) – e, non ultimo, il costante rafforzamento dell'idealità che ne ha promosso la nascita e la crescita, che per certi versi è anche il principale motore della relazione stessa (Daniele et al., 2009). La relazionalità sovra-organizzativa, dunque, ha impatti sociali, economici ed etici sulla singola organizzazione e, se ben condotta, anche sulle persone che operano per l'organizzazione stessa.

—— Costruire e gestire una rete etica: il caso di ADOA

Per mettere a fuoco le caratteristiche e le potenzialità della formula del network etico, di cui poche evidenze sono riscon-

trabili in letteratura, si è scelto di percorrere un disegno di ricerca qualitativo mediante uno studio di caso che vuole contribuire alla maturazione della stessa idea di network etico (Eisenhardt, 1989). Il metodo viene applicato nella forma della *single case study* (Yin, 1981) ad una peculiare esperienza di rete ed è, dunque, teso a rafforzare il modello teorico del network etico, mettendo in luce come alcuni elementi valoriali possano stimolare processi di condivisione e sinergie tali da agevolare il raggiungimento di condizioni di sostenibilità in organizzazioni del Terzo settore. A tal fine, si è scelto un approccio interno nella raccolta dei dati necessari per lo studio del caso, potendo così assumere uno sguardo informato e partecipare al governo dell'organizzazione analizzata. La raccolta delle evidenze è stata effettuata anzitutto con analisi documentale (statuto, atto costitutivo, direttive interne, verbali delle assemblee, ecc.), con osservazioni durante alcuni meeting formali (consigli direttivi ed assemblee) ed informali (riunioni d'equipe, tavoli tecnici, incontri tra manager), con l'interazione con gli organi di governo ed interviste destrutturate.

Inoltre, l'analisi è stata approfondita mediante due livelli di survey (Lee Abbott, McKinney, 2013): è stato somministrato – mediante piattaforma online – un questionario rivolto a 105 manager e quadri intermedi degli enti aderenti, ottenendo un tasso di risposta del 63%. Dopo aver raccolto ed elaborato gli esiti del questionario online, sono state effettuate alcune interviste di approfondimento con alcuni dei rispondenti; nel dettaglio, sono state effettuate 9 interviste semistrutturate. Le evidenze raccolte riguardano sia il giudizio complessivo dei rispondenti sull'adesione al network sia gli elementi caratterizzanti quest'ultimo.

Il profilo di ADOA

L'associazione ADOA (Associazione Diocesana Opere Assistenziali) di Verona rappresenta un caso esemplare di network etico, sia per le origini che la caratterizzano, sia per le finalità che essa esprime nei documenti istituzionali. L'organizzazione nasce nel 2000, su istanza del Vescovo di Verona, con il fine di far incontrare e promuovere percorsi di collaborazione tra le quattro principali realtà del territorio impegnate nella cura degli anziani non autosufficienti ed ispirate a valori cristiani. Nello Statuto dell'associazione, questa intenzione viene tradotta nell'obiettivo di custodire il patrimonio (economico e meta-economico) degli aderenti, attraverso l'alimentazione di uno spirito cooperativo, nel rispetto dei relativi carismi e delle specifiche linee strategiche.

Attualmente i componenti di questo network sono 37, svolgono attività diversificate nel settore educativo, sanitario, sociale e sociosanitario per la cura della fragilità: cura della diversa abilità fisica o psichica, servizi per anziani non autosufficienti, attività caritative o di utilità sociale (distribuzione alimenti, cura dei senzatetto, prevenzione e contrasto al fenomeno dell'usura, trasporto sociale ecc.). In termini dimensionali e di organizzazione giuridico-formale, la rete si presenta giuridicamente eterogenea, comprendendo 14 associazioni, 11 fondazioni, 3 cooperative sociali, 3 enti ecclesiastici e 6 istituti religiosi.

Aggregando i dati – aggiornati ad aprile 2020 – delle diverse realtà aderenti ad ADOA, emergono dimensioni rilevanti,

operando su un territorio diocesano con meno di un milione di abitanti: 25.600 assistiti in varia forma (servizi ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali, domiciliari, ecc.), 4.540 dipendenti e circa 1.500 volontari. La somma complessiva di ricavi, entrate e proventi degli enti raggiunge un ammontare complessivo di poco inferiore ai 100 milioni di euro.

Dal punto di vista istituzionale, le storie degli enti associati ad ADOA sono ricche e diversificate: alcuni enti sono nati nel XIX secolo, grazie all'azione sociale di religiosi che nutrivano il desiderio di migliorare la condizione di vita delle persone più fragili all'interno della loro comunità, altre sono state costituite in tempi relativamente più recenti, di pari passo con i bisogni sociali manifestati sui territori e con le novità normative che hanno interessato il settore dei servizi alla persona.

Questa biodiversità storico-morfologica rappresenta un importante stimolo al costante confronto e dialogo tra enti che, partendo da una comune ispirazione etica e condividendo interessi e temi critici, riconoscono nella reciproca diversità una fonte di autentica e virtuosa relazione.

A tal proposito, le fonti documentali e testimoniali sono concordi sul fatto che il comune patrimonio culturale attrae le une verso le altre le realtà aderenti sulla base di un'origine etica o, meglio, spirituale. La visione antropologica cristiana e la sua traduzione in opere sociali costituiscono la ragione ispiratrice di questo network, sia in termini finalistici che connettivi. Tutte le realtà associate, infatti, si riconoscono in questa visione fondativa e reputano tale origine un valore importante per la realizzazione e la continuità della loro attività.

Proprio alla luce delle sfide che il quadro attuale presenta, la prima preoccupazione espressa dai responsabili di ADOA è il mantenimento delle condizioni di sostenibilità dei propri associati, riaggiornando e rimotivando continuamente la connessione tra la mission e la gestione. In quanto organizzazioni eticamente orientate, infatti, gli aderenti ad ADOA non possono prescindere dal mantenimento delle premesse ontologiche su cui si fondano e, allo stesso tempo, sono continuamente stimolate a tradurle in soluzioni gestionali responsabili e sostenibili nel medio-lungo termine. In questo senso, il motto *far vivere i valori* che è presente in alcuni documenti istituzionali, rappresenta una definizione efficace dell'obiettivo che i singoli enti si sono prefissati di raggiungere assieme. Esso, infatti, si traduce in una costante tensione a rendere vivi i valori spirituali che i fondatori hanno posto come fondamento delle opere, facendo sì che essi impattino sulla capacità generativa delle comunità di riferimento.

Le sfide gestionali degli enti aderenti

Alla luce di questa tensione alla sostenibilità, gli enti aderenti ad ADOA presentano tre sfide gestionali principali: (1) rispondere efficacemente a bisogni in continua evoluzione; (2) rafforzare la managerialità puntando sulle competenze (anziché sui protocolli); (3) rigenerare continuamente la mission (tenendo fede al carisma).

In merito alla prima sfida, le evoluzioni tecnologiche, demografiche e sociali hanno inevitabilmente influito sui bisogni materiali ma, soprattutto, relazionali delle persone e,

in particolare, delle persone più fragili ed emarginate. I bisogni emergenti riguardano sempre più aspetti immateriali della vita come ad esempio la solitudine, la mancanza di riferimenti educativi, la difficoltà relazionale e sono aspetti più difficili da rilevare e da trattare, anche quando apparentemente “inglobati” in bisogni tradizionali, come la cura della persona anziana e diversamente abile. D'altra parte, il distanziamento sociale legato all'emergenza da Covid-19 ha mostrato come anche i servizi più strutturati e performanti richiedano un costante aggiornamento nei modi e nei tempi di erogazione. Per fare ciò è necessario avvalersi di competenze ed esperienze plurispecialistiche che, spesso, la singola organizzazione non riesce ad acquisire o a sviluppare, soprattutto in un tempo particolarmente breve come quello delle emergenze sanitarie, con il rischio di non poter più rispettare la propria vocazione originaria sia nel breve che nel medio periodo.

In secondo luogo, l'evoluzione del contesto esterno spinge le organizzazioni ad avviare processi di miglioramento gestionale, capaci di affrontare la crescente dinamicità competitiva dei mercati del Terzo settore. Il continuo “infoltimento” delle prescrizioni normative e la progressiva complessità gestionale delle opere genera criticità e rischi rilevanti che necessitano di prevenzione e corretta gestione. A fronte di ciò, un responsabile processo di aziendalizzazione delle organizzazioni non può essere “importato” mediante adozione di sistemi organizzativi, procedure o protocolli derivanti da altri contesti, ma può essere efficace solo se accompagnato da un adeguato sviluppo di competenze manageriali originatesi nella conoscenza del contesto specifico nel quale operano. Molto spesso, infatti, le responsabilità strategiche ed organizzative degli enti del Terzo settore sono in carico a membri della comunità civile o religiosa di riferimento che non sempre possiedono le competenze necessarie ad affrontare questioni che trascendono la normale gestione e i confortanti confini della comunità locale o di appartenenza.

Infine, la terza questione riguarda la capacità di custodire e rigenerare la propria mission. In un contesto liquido e impoverito da un punto di vista valoriale, il patrimonio etico fondativo rappresenta un capitale imprescindibile, anche come fonte di vantaggio competitivo e come acceleratore di consolidamento relazionale. Tuttavia, l'azione di custodia non può essere passivamente intesa come semplice difesa, ma va continuamente reinterpretata in termini generativi. In effetti, le realtà analizzate sono nate in seno a comunità in cui vi erano stock di capitale spirituale rilevanti che hanno influito positivamente sui loro processi di crescita, condividendo i valori di riferimento e apportando risorse economiche, umane e morali. Il mutato scenario sociale richiede uno sforzo nuovo finalizzato a salvaguardare il carisma fondativo, ricercando nuove forme di condivisione interna e di contaminazione esterna, nella tensione alla risposta a bisogni emergenti. È quanto mai strategico, di conseguenza, comprendere come sia possibile innescare processi di sense-making centrati sulla mission e come si possa continuare a comunicare efficacemente i valori di riferimento in una società diversa dal periodo in cui essi sono stati originariamente condivisi. L'efficacia delle attività educative, sanitarie sociali e sociosanitarie, infatti, dipende in maniera rilevante dalla capacità di prendersi cura delle persone che manifestano i bisogni che si prefiggono di soddisfare. Tali abilità, a loro

volta, sono influenzate da processi motivazionali personali su cui molto può influire la capacità generativa della mission condivisa, in misura particolare se essa risulta fondata su basi ontologiche d'ispirazione cristiana.

La qualità etica dell'azione, inoltre, può impattare anche nelle relazioni commerciali e di finanziamento, attraendo l'attenzione di operatori sensibili ai temi sociali e con i quali è più semplice sviluppare rapporti fiduciari di medio-lungo periodo. Esistono, infatti, sempre più operatori finanziari o creditizi che considerano gli aspetti meta-economici, se correttamente esplicitati ed attuati, un fattore di preferenza rilevante nelle loro scelte di investimento, anche per le caratteristiche di stabilità che possono generare nelle organizzazioni che li attuano. Inoltre, molte delle iniziative filantropiche locali e informali sono condizionate dall'effettiva capacità di generare impatti positivi nell'ambito territoriale di riferimento. Anche rispetto a questo tema, la collaborazione con realtà affini da un punto di vista valoriale può rappresentare un valido supporto, sia per la replicabilità diffusa di modelli o iniziative di ciascuno, sia per le opportunità di riflessione e discernimento che il confronto organizzato può stimolare.

La partecipazione al network etico ADOA come risposta alle sfide gestionali

Come anticipato, di fronte a queste sfide, la partecipazione al network etico ADOA può rappresentare un aiuto concreto. Esso facilita processi virtuosi come la condivisione di best practices, la collaborazione in alcune attività sperimentali, la coprogettazione di nuovi servizi e la capacità di fare lobbying. Tali relazioni richiedono un'uscita dal proprio auto-interesse, per condividere ambiti di criticità ed elementi di valore. Il processo cooperativo innescato, essendo inevitabilmente fiduciario, è favorito dall'operare in un contesto contraddistinto da una profonda condivisione dell'approccio valoriale, che in ADOA pervade il metodo di lavoro della rete per diventare uno stile operativo diffuso. A monte delle caratteristiche operative – e per comprendere appieno le dinamiche delle relazioni intra-network –, va posta adeguata attenzione alla stessa natura etica del network ADOA, che si può rintracciare in 4 caratteristiche istituzionali:

- 1 l'origine del network, che si colloca nell'ambito diocesano al di fuori di specifici interessi di natura economica, bensì nella volontà di coordinare realtà aventi una comune vocazione alla cura della persona fragile (segnatamente, nella prima fase, della persona anziana), sulla base di comuni valori;
- 2 l'obiettivo perseguito, che, di fondo, si identifica nella difesa dei carismi caritativi originari, espresso in uno dei documenti istituzionali esaminati come la tensione a che gli enti «...recuperino la forza della visione di un investimento autentico non solo sul loro futuro, ma su quello delle Comunità in cui svolgono la loro missione»;
- 3 la natura non contrattuale del vincolo che lega i nodi del network: la forma assunta dal network, infatti, costituisce un legame debole dal punto di vista giuridico, in modo tale che le relazioni tra gli enti aderenti ad ADOA siano sviluppate a partire dalla comune visione etica e siano rinsaldate dalla fiducia reciproca;
- 4 i valori etici di riferimento, a cui si ispira l'opera dei singoli enti e della rete nel suo complesso.

In primo luogo, la struttura operativa di ADOA è orientata all'ascolto reciproco per garantire a tutti la possibilità di manifestare esigenze e contribuire al confronto interno con idee e soluzioni. Vi sono, infatti, all'interno dell'organizzazione associativa, diverse aree tematiche corrispondenti alle attività svolte: diversa abilità e psichiatria, anziani e opere di carità. Ognuna di queste aree ha un responsabile che organizza momenti di condivisione ed ascolto, coordina lo scambio di informazioni e buone pratiche e raccoglie i contributi di ciascuno. Per garantire una prossimità anche di natura geografica ed eliminare ogni possibile ostacolo alla partecipazione, il territorio di riferimento di ADOA, sovrapponibile a quello della Diocesi di San Zeno, è poi suddiviso in zone e per ciascuna di esse vi è un referente che – come riportato nella prima direttiva ADOA – svolge il ruolo di “garante dell'ascolto”. Questa struttura di tipo decentrato, sia a livello tematico che geografico, permette una presenza capillare e una buona capacità di recepimento degli stimoli e delle criticità su base territoriale.

Gli input provenienti da questa connessione diffusa vengono poi trattati e approfonditi da gruppi di condivisione e lavoro creati appositamente: i tavoli tecnici. Essi sono quattro e si concentrano sui temi più critici del settore:

- autorizzazioni, accreditamenti, certificazione e gestione dei rischi aziendali (qualità, sicurezza, privacy);
- sinergie gestionali, acquisti condivisi e fund raising;
- cultura, formazione, ricerca, innovazione e comunicazione;
- sviluppo sinergie tra enti ecclesiastici, istituti religiosi ed enti del Terzo settore.

A questi tavoli partecipano sia componenti della governance delle organizzazioni associate sia esperti esterni selezionati sulla base delle competenze specifiche e di requisiti fiduciari, che generano occasioni positive di confronto e contaminazione. Il compito assegnato a tali tavoli è duplice: da un lato, essi analizzano le questioni gestionali poste dagli associati al fine di elaborare soluzioni efficaci, mentre, dall'altro lato, propongono essi stessi temi o questioni su cui sviluppare riflessioni condivise.

La struttura decentrata garantisce, inoltre, un supporto diffuso nella gestione delle relazioni più complesse, rispetto alle quali esistono gap rilevanti tra singoli enti e stakeholder esterni. Ad esempio, molti rapporti con i fornitori vengono gestiti a livello centrale, attraverso forme di acquisto condiviso che garantiscono alle organizzazioni condizioni migliorative di prezzo ed elevata qualità dei fattori produttivi. Grazie all'aumento del potere contrattuale ed all'impiego centralizzato di competenze specifiche, infatti, si riescono a generare economie di scala, a costruire relazioni stabili e ad operare scelte più ponderate.

Un'altra importante prerogativa che impatta sull'operatività di ADOA è il rispetto per l'autonomia responsabile di ciascun associato. I documenti istituzionali, infatti, affermano chiaramente che l'associazione ha come scopo principale la difesa dell'autonomia gestionale e patrimoniale di ciascuna organizzazione (art. 3 dello Statuto). Ciò rappresenta una caratteristica importante per un network etico, poiché esclude qualsiasi potenziale attività di controllo o esercizio del potere a livello centrale. La condivisione di valori e le conseguenti azioni di supporto rivolte a ciascun ente aderente non comportano la diminuzione della responsabilità dei sin-

goli organi decisionali. A riprova di ciò, è importante rilevare la natura democratica che caratterizza l'associazione (art. 2 dello Statuto), l'elezione delle cariche di vertice e la totale libertà che ciascun ente ha di partecipare o meno alle singole attività proposte da ADOA.

Infine, le peculiarità istituzionali dell'associazione sono inevitabilmente influenzate dal patrimonio valoriale che ne ha ispirato la costituzione. Il principio di gratuità, in particolare, ha una presenza concreta molto forte all'interno delle modalità operative di ADOA: le cariche associative, ad esempio, sono completamente gratuite e, di fatto, il network non ha un proprio budget, al di fuori delle irrisorie quote versate dagli enti aderenti. Diversamente, il funzionamento del network è fondato sullo scambio gratuito – ed in rapporto di piena reciprocità relazionale – di risorse e professionalità tra realtà aderenti, nella forma della banca del tempo e delle competenze. Secondo tale meccanismo, ogni ente offre supporto agli altri enti nelle aree in cui ha sviluppato particolari competenze interne e la mediazione avviene su base relazionale e non contrattuale, senza, dunque, la necessità di esborso monetario da parte di alcuno degli associati.

Anche nel caso dell'ingresso di nuovi associati, in particolare con riferimento alla categoria dei soci sostenitori, il consiglio direttivo svolge un'attività di discernimento prima di autorizzare l'adesione che si basa su sette criteri di merito: dalla giusta retribuzione di dipendenti e collaboratori al completo versamento delle imposte previsto dalla legge, dalle relazioni intessute con il contesto civile e religioso con il quale l'ente richiedente è entrato in contatto, alla positività delle relazioni istituzionali con gli enti già associati, fino alla visione antropologica della cura espressa negli atti sociali e nelle scelte istituzionali e aziendali.

L'impatto del network etico

L'analisi compiuta consente un primo apprezzamento degli effetti prodotti dall'azione del network sulla condizione dei singoli enti aderenti, ma anche dell'impatto generato sulle persone coinvolte e sulle comunità di riferimento.

Partendo dall'opinione generale che gli enti (ed i loro responsabili) hanno di ADOA, ciò che emerge in maniera significativa è l'apprezzamento rispetto al ruolo di *facilitatrice di sinergie*. Le attività di scambio e confronto promosse da ADOA vengono ampiamente apprezzate in termini di impatto generato sulla gestione dei singoli enti. In particolare, la possibilità di condividere buone pratiche e di lavorare assieme a progetti ed attività nuove rappresenta un valido supporto rispetto alle sfide precedentemente approfondite. Inoltre, tale evidenza comprova il fatto che all'interno del network si siano sviluppate delle relazioni capaci di avviare attività di reciproca contaminazione, fenomeno non scontato in altre esperienze di rete.

In secondo luogo, è riconosciuto l'aiuto che ADOA offre nel rapporto con i soggetti esterni; in particolare, i gruppi di acquisto ed il supporto nei rapporti con la pubblica amministrazione sono attività che generano un impatto significativo rispetto alle concrete esigenze gestionali degli associati. Dalle interviste è emerso il ruolo importante di ADOA nel

reperire competenze e risorse umane capaci di facilitare la comprensione e l'interpretazione dei sempre più frequenti aggiornamenti normativi che riguardano il settore sociale in cui essi operano.

Ancora, la relazione fiduciaria instauratasi tra singoli enti ed ADOA porta i primi – caratterizzati da una forte identità valoriale – a non temere di comunicare la propria appartenenza al network e, anzi, a reputare che questa appartenenza sia un elemento di valore in quanto ausilio al custodire e far vivere tale identità. Tutto ciò viene interpretato come capacità di migliorare la reputazione esterna non tanto della rete, quanto del singolo ente.

Lo spirito fiduciario che pervade il network etico viene, poi, confermato dal fatto che il rispetto dell'autonomia dei singoli enti – principio costitutivo di ADOA – porta come conseguenza un senso di appartenenza responsabile e volontario. A riprova di ciò, praticamente nessun aderente avverte indebite forme di controllo da parte della Diocesi sulla propria attività, ma si sente tutelato nella propria identità dal fatto di partecipare alla rete.

Passando, poi, all'analisi dei singoli aspetti costitutivi del network che vengono considerati come efficaci rispetto alla vita del singolo ente, emerge anzitutto come l'efficacia dell'azione sussidiaria di ADOA nasca primariamente dagli apporti volontari e gratuiti di ciascun ente aderente, in termini sia di scambio di competenze specifiche, sia di condivisione di esperienze e soluzioni tecniche, facilmente adattabili a contesti eticamente simili. Attraverso esperienze come la banca del tempo e delle professionalità, ciascun ente può donare al network le proprie competenze interne, risorse ed abilità e, quando serve, richiederne al network, senza l'assillo del peso finanziario di tale aiuto. Questo tipo di scambio reciproco avviene con un approccio prettamente operativo che offre soluzioni concrete e realizzabili, evitando inefficienze procedurali, ripetizione di errori già compiuti da altri o possibili incomprensioni.

In effetti, la mission fondativa di ADOA permette ai soci di scambiarsi reciprocamente risorse multiformi in un ambiente “protetto” da un punto di vista relazionale e di guadagnare credibilità agli occhi degli interlocutori esterni, sulla base di principi generativi di fiducia.

Ancora, le dimensioni raggiunte dalla rete influiscono positivamente sul potere contrattuale dei singoli, soprattutto quando gli Enti si presentano di ridotte dimensioni. Svolgendo attività di servizio alla persona, essi si trovano a dover affrontare ambiti relazionali complessi, che inevitabilmente impattano sulle loro condizioni di equilibrio economico sia per quanto riguarda il controllo dei costi che il mantenimento di adeguati centri di ricavo, anche in presenza di occasionali fluttuazioni della domanda.

Alla luce di quanto descritto, risulta evidente come il network etico analizzato dimostri concretamente l'apporto positivo e concreto per i propri aderenti. Tuttavia, la pervasività dell'approccio etico del network nelle relazioni esterne fa sì che l'impatto non si limiti a meri (eppure fondamentali) vantaggi gestionali per gli enti aderenti, ma abbia il potere di contaminare il contesto di riferimento in due sensi: un mi-

glioramento delle relazioni di filiera e la capacità educativa del network. Da una parte, infatti, il network si muove attraverso relazioni fiduciarie che richiedono, anche da parte di altri contraenti esterni, una risposta altrettanto “etica”, che può contribuire – nel medio/lungo periodo – al miglioramento dei mercati di riferimento, anche in termini di capacità di cura delle fragilità (oltreché di correttezza dei rapporti commerciali). Dall'altro lato, il network etico assume un ruolo testimoniale ed una capacità di contaminazione più ampi, facendo sì che – rinvigorito il movente ideale, consolidate le relazioni interne e migliorate le condizioni di sostenibilità dei processi aziendali – gli enti aderenti ritrovino un ruolo generativo per le comunità nelle quali operano e nella società. Basti pensare, a tale riguardo, alla capacità dimostrata dagli enti di ADOA nel consolidare rapporti sociali, nel creare occasioni di lavoro in contesti economicamente deboli e nel prendersi cura di fragilità non prese in carico dal settore pubblico.

Conclusioni ed implicazioni

Le dinamiche di sistema che interessano le organizzazioni del Terzo settore spingono verso il cambiamento, mentre, dall'altro lato, il portato etico-valoriale delle stesse costituisce un patrimonio aziendale e sociale inalienabile che si può tradurre anche in vantaggio competitivo. Le sfide gestionali, reputazionali e di carisma che il difficile contesto attuale comporta hanno un potenziale duplice effetto: da un lato, possono essere dirompenti e mettere in crisi anche realtà consolidate; dall'altro lato, possono fungere da catalizzatori/acceleratori di innovazione. La sperimentazione di soluzioni innovative per la risposta al bisogno di rinnovamento non può prescindere dal rafforzamento della mission originaria, capace di intercettare e prendersi cura delle fragilità.

L'appartenenza ad un network etico può ragionevolmente rappresentare per le organizzazioni del Terzo settore un'alternativa apprezzabile alla crescita dimensionale tipica delle imprese, ma poco adatta ad enti aventi forma giuridica non profit e che operano in contesti dove la prossimità alla persona e ai suoi molteplici bisogni possono costituire un differenziale di apprezzamento particolarmente rilevante per l'utenza. Operando, infatti, in attività che rispondono a bisogni personali e relazionali, la prossimità rispetto al soggetto fragile è un fattore rilevante di efficacia rispetto alla mission ed al successo aziendale. Inevitabilmente, organizzazioni caratterizzate da grandi dimensioni rischiano di rendere meno fluidi i processi di condivisione della mission e di traduzione della stessa in linee strategiche e operative adeguate alle esigenze del singolo o della comunità. Il rischio legato ad una crescita rilevante è infatti quello di tradurre la qualità dell'outcome del servizio di cura in un'iper-produzione di protocolli e procedure che standardizzano ed irrigidiscano i processi di erogazione del servizio. Tale tendenza, sviluppatasi soprattutto negli ultimi anni con l'avvento delle certificazioni aziendali internazionali, se da una parte consente un maggiore controllo dei rischi aziendali e dell'impiego delle risorse, esige una tipica del comparto di produzione di beni, dall'altra rischia – se non adattata e rimodulata – di rendere inefficaci ed antieconomiche realtà eticamente orientate all'erogazione di un servizio attento e premuroso alla persona.

Le contingenze pratiche che stimolano i processi di crescita – ossia la necessità di maggior potere contrattuale, le sfide competitive, la ricerca di competenze specifiche e adeguate, la formulazione di nuove soluzioni operative – fungono da catalizzatori di interesse e raggiungono la loro massima efficacia attraverso le funzionalità tipiche della rete. Proprio per questo, è interessante osservare come passare da un management gerarchico ad un management di “linea”, partendo da problemi concreti e sviluppando relazioni di prossimità tra gli enti per poi sviluppare un pensiero forte sul *perché* e sul *per chi* si agisce, abbia rappresentato, nel caso analizzato, la chiave di volta per rendere pienamente operativa una rete dopo tredici anni dalla sua costituzione formale. Altro elemento determinante per la nascita e lo sviluppo di un network etico efficace è stata l'intuizione di evolvere la struttura della rete ampliando l'orizzonte delle fragilità di cui prendersi cura, consentendo un crescente apporto valoriale da parte di enti diversi per dimensione, struttura, risorse e mission, ma non per identità.

D'altro canto, aprendosi ad esperienze di condivisione con realtà affini, come è emerso dall'analisi del caso studio, le aziende riescono a strutturare opportunità di impatto e a sviluppare attività innovative che difficilmente sarebbero potute nascere dal contributo di un singolo soggetto inserito in un contesto puramente competitivo. Ciò perché, in una logica di cooperazione, vengono messe in comune risorse e competenze che arricchiscono le proposte elaborate dagli interessati, garantendo impatti diffusi e rilevanti. Inoltre, la logica cooperativa, rispetto a quella puramente competitiva, applicata all'ambito delle attività tipiche del Terzo settore, risulta essere più adeguata rispetto ai tempi di evoluzione organizzativa e alle peculiarità multiformi che compongono la qualità di un servizio.

Risulta evidente come la nascita di un network etico necessiti di una pluralità di condizioni che non è facile riscontrare in tutti i contesti. L'esistenza di un patrimonio valoriale condiviso, la comunanza delle attività svolte (nel caso descritto, la cura delle fragilità), l'intenzione diffusa di avviare processi di collaborazione e l'insediamento in un ambito geografico relativamente uniforme sono caratteristiche che impattano sulla validità delle riflessioni fin qui elaborate. Il contesto diocesano si palesa, ovviamente, come terreno fertile – in termini anche di matrice ideale condivisa – per lo sviluppo di fenomeni reticolari come quelle descritte.

Detto ciò, risulterà interessante – anche nel prosieguo dei percorsi di ricerca – riflettere sulla replicabilità di un'esperienza come quella analizzata in contesti differenti o mancanti di una delle caratteristiche individuate, nonché sulle determinanti che ne possono promuovere lo sviluppo.

Ad esempio, può essere interessante domandarsi se una marcata disomogeneità di natura geografica o relativa al settore di attività dei membri coinvolti possa frenare la costituzione di network etici o modificarne le logiche operative. In presenza di tali disomogeneità, il ruolo assunto dal network – almeno in una fase iniziale della sua esistenza – potrebbe evolvere rispetto a quanto sopra descritto, sviluppando i medesimi processi per scopi ed obiettivi anche più specifici. La preoccupazione rispetto alla custodia della propria mission e alla capacità di rigenerarla continuamente nell'attività ope-

rativa rimane, in ogni caso, peculiare e condivisa all'interno della rete, viepiù se si tratta di una rete di enti connessi dal punto di vista valoriale oltre che dal comune destino di vedere i propri consigli nominati da decisori aventi la medesima matrice ideale.

La riflessione sulle relazioni reticolari eticamente fondate, inoltre, costituisce un'occasione per esplorare nuove vie di rinnovamento del Terzo settore alla luce del percorso evolutivo in corso del welfare.

In tal senso, la rete appare uno strumento funzionale alla sussidiarietà circolare, capace di generare efficienza basando le relazioni prioritariamente sulla fiducia anziché su un'incessante contrattazione. Nondimeno, non va dimenticata la sfida relativa alla forma da attribuire ai network, che deve conciliare l'operatività autonoma del network e la sua riconoscibilità esterna, con la necessaria flessibilità di strutture non burocratiche.

Lo sviluppo di esperienze di network etico, dunque, possono avere ripercussioni tanto sul piano teorico quanto su quello manageriale e, non ultimo, sul piano sociale e politico. In questo senso, il valore – e l'impatto – del network etico va visto anche al di fuori dei confini della rete stessa, in termini di capacità di contaminazione valoriale come agente di cambiamento sociale e culturale. Il connubio tra sostenibilità ed impronta etica ha, infatti, le potenzialità per coltivare generatività sociale, rinvigorendo le relazioni di fraternità e mettendo in discussione modelli sociali ed economici spiccatamente mercatistici o statalisti.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.05

Bibliografia

- Adler P.S., Kwon S. (2002), "Social Capital: Prospects for a New Concept", *The Academy of Management Review*, 27(1), pp.17-40. DOI: 10.5465/amr.2002.5922314
- Baumann Z. (2011), *Modernità liquida*, Laterza, Bari.
- Becchetti L., Bruni L., Zamagni S. (2010), *Dall'homo oeconomicus all'homo reciprocans*, Il Mulino, Bologna.
- Campbell C., Sacchetti S. (2014), "Social enterprise networks and social capital: A case study in Scotland/UK", in Christoforou A., Davis J. B. (eds.), *Social Capital and Economics: Social Values, Power, and Social Identity*, Routledge, Londra.
- Ceci F., Masciarelli F., Poledrini S. (2020), "How social capital affects innovation in a cultural network: Exploring the role of bonding and bridging social capital", *European Journal of Innovation Management*, ahead-of-print. DOI: 10.1108/EJIM-06-2018-0114
- Coleman J.S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. S95-S120.
- Coffè H., Geys B. (2007), "Toward an Empirical Characterization of Bridging and Bonding Social Capital", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(1), pp. 121-139. DOI: 10.1177/0899764006293181
- Cotturi G. (2003), *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma.
- Daniele D., Johnson T., Zandonai F. (2009), "Networks as Support Structures for Social Enterprises", in Noya A. (ed.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*, OECD, Parigi.
- Eisenhardt K.M. (1989), "Building Theories from Case Study Research", *The Academy of Management Review*, 14(4), pp. 532-550. DOI: 10.2307/258557
- Faldetta G. (2011), "The Logic of Gift and Gratuitousness in Business Relationships", *Journal of Business Ethics*, 100(S1), pp. 67-77. DOI: 10.1007/s10551-011-1188-z
- Grassl W. (2011), "Business Models of Social Enterprise: A Design Approach to Hybridity", *ACRN Journal of Entrepreneurship Perspectives*, 1(1), pp. 37-60.
- Gui B., Sugden R. (eds.) (2005), *Economics and Social Interaction: Accounting for Interpersonal Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lampugnani D., Cappelletti P. (2016), "Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?", *Impresa Sociale*, 8.2016, pp. 4-14.
- Lee Abbott M., McKinney J. (2013), "Survey Research", in Lee Abbott M., McKinney J. (eds.), *Understanding and Applying Research Design*, Wiley & Sons, Hoboken (NJ), pp. 203-233.
- MacIntyre A. (2007), *After Virtue. A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Melé D. (2009), *Business Ethics in Action*, Palgrave-Mecmillan, London.
- Melé D. (2012), "The Firm as a 'Community of Persons': A Pillar of Humanistic Business Ethos", *Journal of Business Ethics*, 108(1), pp. 89-101. DOI: 10.1007/s10551-011-1051-2
- Mion G., Loza Adai C.R. (2011) *Verso il metaprofit. Gratuità e profitto nella gestione dell'impresa*, Cantagalli, Siena.

- Moro G. (2009), *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Convegno della Società italiana di Scienza Politica, Università LUISS, Roma, 18 settembre 2009.
- Moro G. (2014), *Contro il non profit*, Laterza, Roma-Bari.
- Putnam R. (2000), *Bowling alone: Collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York.
- Santana A., Vaccaro A., Wood D.J. (2009), "Ethics and the Networked Business", *Journal of Business Ethics*, 90(S4), pp. 661-681. DOI: 10.1007/s10551-010-0599-6
- Stubbs W. (2018), "Examining the Interplay of Social and Market Logics in Hybrid Business Models: A Case Study of Australian B Corps", in Moriatis L., Melissen F., Idowu S.O. (eds.), *Sustainable Business Models: Principles, Promise, and Practice*, Springer, Berlin, pp. 63-84.
- Vaccaro A. (2012), "To Pay or Not to Pay? Dynamic Transparency and the Fight Against the Mafia's Extortionists", *Journal of Business Ethics*, 106(1), pp. 23-35. DOI: 10.1007/s10551-011-1050-3
- Vriens D., Achterbergh J., Gulpers L. (2018), "Virtuous Structures", *Journal of Business Ethics*, 150(3), pp. 671-690. DOI: 10.1007/s10551-016-3174-y
- Westlund H., Nilsson E. (2003), *Measuring enterprises' investments in social capital - a pilot study*, 43rd Congress of the European Regional Science Association: "Peripheries, Centres, and Spatial Development in the New Europe", 27th - 30th August 2003, Jyväskylä, Finland.
- Yin R. (1981), "The case study as a serious research strategy", *Science Communication*, 3(1), pp. 97-114.
- Zamagni S. (2016), "L'evoluzione dell'idea di welfare: verso il welfare civile", *Ubimior*, III (5), pp. 1-15.
- Zamagni S., Bruni L. (2009), *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, Città Nuova, Roma.

Numero 3/2020

FOCUS

Sussidiarietà e collaborazione:
la svolta della Sentenza 131

Sussidiarietà e collaborazione: la svolta della Sentenza 131 della Corte costituzionale

Questo numero di *Impresa Sociale* esce in un periodo molto intenso di cambiamenti del contesto normativo in materia di relazioni tra Enti pubblici e Terzo settore, in particolare sul tema, caro alla nostra Rivista, della progressiva emersione e legittimazione del principio di collaborazione – logicamente derivante dall'accoglimento del principio di sussidiarietà dell'art. 118 della Costituzione e dalla definizione del Terzo settore come attore dell'interesse generale – e degli strumenti amministrativi della coprogrammazione e coprogettazione ad esso conseguenti.

Dopo l'entusiasmo del 2017 e del 2018, sull'onda dell'approvazione dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, e dopo la prima diffusione di esperienze di collaborazione che hanno visto coinvolti – nel campo del welfare ma non solo – enti locali e imprese sociali, era seguito un periodo difficile a causa del parere del Consiglio di Stato dell'agosto 2018, fortemente succube di una logica mercatista e aggressivamente critico verso relazioni diverse da quelle governate dalla competizione per gli appalti.

Ma – ne scrivevamo in un editoriale del 2019¹ – l'interesse per gli strumenti collaborativi anziché scemare si era ulteriormente diffuso ed era partito un movimento culturale, di cui questa Rivista è stata parte, per affermare le buone ragioni di una relazione collaborativa. Poi, in un arco di tempo relativamente breve, si è assistito ad una svolta – ancora oggi in corso – difficilmente ipotizzabile nella sua portata anche solo pochi mesi fa.

Il punto di partenza è la rivoluzionaria sentenza 131 della Corte costituzionale del 26 giugno 2020, che ha marcato un punto di non ritorno nel superamento delle resistenze all'applicazione dell'art. 55 del Codice del Terzo settore: *“Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.”*

Questa vicenda è ripercorsa, nella dialettica tra la religione della competizione e le istanze collaborative che ha caratterizzato questi anni, nell'articolo di Gianfranco Marocchi che segue, sino alle attuali evoluzioni: dopo la sentenza 131, l'approvazione il 22 luglio

della L.R. 65/2020 da parte della Regione Toscana (e in particolare il suo Capo IV) può aprire una nuova generazione di normative regionali in cui gli approcci collaborativi abbiano un ruolo non residuale. E, proprio nei giorni in cui *Impresa Sociale* 3/2020 è in uscita, l'inserimento nella conversione in legge del DL Semplificazioni di una modifica al Codice degli appalti che riconosce pari livello e dignità agli strumenti collaborativi, apporta un altro tassello importante nell'incoraggiare gli amministratori pubblici a coprogrammare e coprogettare. Altre novità importanti sono attese per le prossime settimane, dal momento che Ministero del Welfare e Regioni sono al lavoro per definire delle linee guida sulla coprogrammazione e la coprogettazione che saranno sicuramente utili per diffondere questi strumenti tra gli amministratori locali.

Ma accanto alla ricostruzione di quanto avvenuto, ci si interroga, con il contributo di Luca Gori, sugli effetti a lungo raggio di una sentenza che può, tra le altre cose, contribuire «a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà» che si può rinvenire nel diritto comunitario, individuando uno spazio in cui ciascuno Stato possa «appareare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà». Il modello collaborativo che ne deriva tende a sfuggire al limite della “eccezionalità” (gli interventi sperimentali e innovativi) della coprogettazione ispirata dalla 328/2000 e a diventare un “modulo relazionale ordinario” tra soggetti, pubblici e di terzo settore, accomunati dalle medesime finalità. Ma gli effetti giuridici della Sentenza 131/2020 tendono ad investire anche altri ambiti, dagli spazi di azione dello Stato e delle Regioni nell'approcciare il complesso di enti che operano nell'interesse della comunità agli altri strumenti che il Codice del Terzo settore mette a disposizione, come gli articoli 56 e 57. «La forza propulsiva di questo pronuncia – conclude Gori – è destinata a realizzarsi in una pluralità di direzioni, consentendo di sviluppare, in una prospettiva europea, una serie di strumenti promozionali e di relazioni, all'interno del Terzo settore e con gli altri settori».

Conclude questo gruppo di articoli un contributo di Gregorio Arena, in realtà scritto pochi giorni prima della sentenza 131 e quindi non direttamente ad essa dedicato, ma tuttavia tassello di grande rilievo nel percorso qui tracciato. Si tratta di un tentativo di inquadrare in modo sistematico entro una prospettiva sussidiaria sia gli strumenti, come l'art. 55, pensati per promuovere la collaborazione tra Enti pubblici e Terzo settore – soggetto che è istituzionalmente vocato al perseguimento dell'interesse generale – sia quelli pensati per promuovere azioni di interesse generale da parte di soggetti, come i singoli cittadini, che sono al tempo stesso portatori in altre situazioni di interessi privati. Insomma, un tentativo di delineare un quadro ordinato e coerente dei modi in cui implementare la pluralità di relazioni collaborative che discendono dal principio di sussidiarietà.

¹ Marocchi G. (2019), “Perché oggi si coprogetta molto più che in passato”, *Impresa Sociale*, n. 13/2019.

La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione

Gianfranco Marocchi

Impresa Sociale

Il dibattito nel quale la Sentenza della Corte costituzionale 131 del 26 giugno 2020 è intervenuta in modo autorevole e decisivo, difficilmente conquisterà le prime pagine dei giornali. Il Terzo settore è (talvolta) un tema interessante per i grandi media generalistici per le attività che svolge a diretto contatto con i cittadini, per gli interventi a favore di anziani o disabili, le attività aggregative rivolte ai ragazzi, le azioni di tutela dell'ambiente e così via; il tema della sentenza 131/2000 appare invece una questione "da giuristi" o comunque da addetti ai lavori interessati agli aspetti procedurali, alle regole di ingaggio tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore. Una questione, quindi, con poco *appeal* per il grande pubblico.

Ma non sempre l'appetibilità mediatica coincide con l'effettiva rilevanza di una questione. Che invece, nel caso della Sentenza 131/2020, assume un rilievo sorprendente. Ma andiamo con ordine, provando a ricostruire la vicenda nel suo svolgimento e l'atteggiamento assunto dai diversi soggetti coinvolti.

— Antefatto: l'insaziabile voracità del mercato

Va in primo luogo compreso il contesto in cui gli eventi si svolgono e che Impresa Sociale ha provato ad inquadrare nel numero 1/2020, con i contributi di Revelli e Salvatori: la vittoria del mercato ha portato con sé l'assolutizzazione della competizione come principio che regola e dà forma ai rapporti tra gli attori economici, diventando al tempo stesso un principio di riferimento in una molteplicità di relazioni sociali. Le cose, entro questo sistema di pensiero, funzionano bene nella misura in cui sono sottoposte alle leggi della concorrenza. Da una parte, in questa visione, la competizione di mercato garanzia di efficienza, dall'altra l'inefficienza e sprechi delle gestioni pubbliche; da una parte la concorrenza che dà a tutti le stesse opportunità di proporsi e affermarsi, dall'altra clientelismi e corruzione. Non è questa la sede per richiamare né talune buone ragioni di tali affermazioni, né le componenti ideologiche ad esse sottostanti; basti affermare che, pur con percorsi talvolta tortuosi, la religione del mercato e della concorrenza negli ultimi decenni ha guadagnato terreno, dimostrando tra l'altro una capacità di estendersi anche contro ogni evidenza, contro argomentazioni di economisti (Borzaga, 2019), riconducendo a sé anche gli elementi potenzialmente in grado di romperne l'egemonia. La crisi del 2008 rappresenta l'esempio più evidente: a partire da un diffuso sentimento di ostilità verso le banche e la finanza responsabili della crisi e passando per una fascinazione, delle istituzioni europee e della cultura in genere, per l'imprenditorialità sociale come soluzione per la crisi in cui si era precipitati, si è approdati ad una situazione in cui da una parte il mercato ha rafforzato le sue posizioni e dall'altra l'impresa

sociale è stata interpretata sempre più come soggetto omologato alle imprese for profit, di cui vengono argomentati con insistenza similitudini e punti di contatto. Come scriviamo qualche mese fa (Marocchi, 2020a), "per quanto ragionamenti, buon senso, studiosi, simpatie popolari portino a ritenere naturale restringere e collocare appropriatamente la sfera del mercato – non certo sopprimerla, semplicemente limitare la sua tendenza onnivora – in un modo o nell'altro, magari con qualche cambio di facciata, il mercato risorge più forte di prima. Anzi, come il preistorico videogioco Snake / Nibbles, ingurgita tutto, anche i suoi oppositori e si allunga sempre più, fino appunto, come l'antico serpente di bit, a entrare in conflitto con se stesso scontrandosi con la propria coda o cozzando contro un ostacolo".

— Capitolo 1. Azzerare i residui non di mercato

L'Europa ha fatto del mercato e della concorrenza l'aspetto forse più qualificante e longevo che ha attraversato le diverse politiche; nell'Italia del decennio che si sta concludendo è stato difficile trovare forze politiche non marginali che mettesse in questione l'egemonia di mercato e si è assistito, intorno alla metà degli anni Dieci, all'irresistibile ascesa dell'ANAC – che assume nel 2013 questa denominazione in luogo della precedente Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici – a rimarcare lo stretto legame tra competizione di mercato, trasparenza, e immunità da fenomeni illegali; e facendo quindi coincidere ogni limitazione della pervasività della concorrenza con pratiche deprecabili, corruttive, clientelari. Grazie anche alla personalità carismatica di Raffaele Cantone, ANAC diventa in quel momento un'istituzione che allarga a dismisura la propria capacità di influenza: è una struttura tecnocratica che nessun soggetto, né nel mondo politico, né nella società civile, osa contraddire, pena l'essere additato a complice delle peggiori consorterie. La *soft law* dell'ANAC – deliberazioni assunte da un organismo tecnico e non dal Parlamento – diventa a poco a poco fonte imprescindibile interpretativa (e non solo) di ogni questione riguardante le relazioni tra enti pubblici ed altri soggetti.

L'ambito del welfare finì presto sotto il mirino. Il 16 aprile 2015 l'ANAC pubblicò gli esiti di una indagine su 116 comuni (ANAC, 2015), denunciando come in 90 di essi fossero presenti, in grandissima maggioranza per interventi di welfare o in altri settori di interesse generale, fenomeni "distorsivi", affidamenti viziati da pratiche tese a limitare la competizione di mercato, in gran parte frazionamenti di servizi per restare sotto le soglie comunitarie o rinnovi illegittimi. Si era, lo si ricorderà, nel pieno dello scandalo "mafia capitale" (i primi arresti erano stati nel dicembre 2014, i successivi saranno nel giugno 2015) e in un contesto in cui i media avevano notevolmente enfa-

tizzato talune vere o presunte irregolarità nell'accoglienza dei migranti. Queste circostanze impedirono alla politica di dare una lettura matura di quanto ANAC aveva evidenziato: accanto a taluni casi censurabili, cioè che ANAC ravvisava come distorsione del mercato era probabilmente frutto dell'assenza di strumenti – o dell'incapacità di utilizzare correttamente quelli esistenti – per garantire l'offerta di servizi particolari come i servizi sociali e dare forma ad un rapporto, quello tra amministrazioni locali ed enti di Terzo settore, cui le regole di mercato almeno in alcuni casi poco si adattavano. Ma, in quella fase, era appunto impossibile agire sul fronte politico intervenendo con lucidità sul tema, perché chiunque osasse eccepire era accusato di connivenza con i malfattori per i quali “gli immigrati rendono più della droga”, per citare uno dei protagonisti di mafia capitale. La politica era annichilita e le stesse imprese sociali e le loro associazioni di rappresentanza, con poche eccezioni rinvenibili in letteratura grigia, apparivano disorientate, scegliendo profili di comunicazione dimessi. Anche ANCI – a quanto possiamo ricordare – in quell'occasione non prese posizione. Insomma, la constatazione che il 77% dei comuni esaminati (non certo tutti corrotti!), per relazionarsi con il Terzo settore, mostrasse difficoltà ad utilizzare il Codice degli appalti allora vigente (d.lgs. 163/2006) non originò, come sarebbe stato natura e saggio, considerazioni sulla necessità di aprire un ragionamento su nuovi strumenti, ma la convinzione che fosse necessario riportare all'ordine i trasgressori.

Nel mese di luglio 2015, anche ad esito di tale indagine, ANAC promuove l'adozione di “Linee guida per l'affidamento di servizi a enti di Terzo settore e alle cooperative sociali” (poi uscite nel marzo 2016), che si risolvono nel definire come utilizzare correttamente il codice degli appalti per gli affidamenti nel welfare (ANAC, 2016). Vi è anche un cenno alla coprogrammazione e alla coprogettazione (quelle del D.P.C.M. 30/3/2001 conseguente alla 328/2000) dove ANAC si preoccupa di limitare possibili utilizzi di anticoncorrenziali di tali strumenti e non certo di valorizzarli come pratiche che potrebbero garantire servizi migliori e risorse aggiuntive; ma nel complesso all'epoca questo sembra un tema di nicchia, le cattive prassi che ANAC mirava ad eradicare erano altre e gli stakeholder che avevano partecipato alla consultazione si erano concentrati, con poche eccezioni, a temi diversi da quelli qui trattati.

L'onda lunga di questo clima culturale è ancora soverchiante nel 2016, quando viene approvata la Riforma del Terzo settore. La legge 106/2016, pur molto avanzata da molti punti di vista e capace di porre le basi per inquadrare il Terzo settore in termini autenticamente sussidiari secondo il dettato dell'art. 118 della Costituzione, quanto si tratta di ragionare su questi temi diventa afasica, quasi imbarazzata, affidando quindi al successivo decreto il compito di entrare nel merito delle questioni sulle quali oggi ci interroghiamo. E, probabilmente, con il senno di poi, è stato meglio così.

Capitolo 2. Il Codice del Terzo settore e l'art. 55

Infatti, un anno dopo il clima era diverso: mafia capitale non occupava più le prime pagine dei giornali ed era possibile inserire nel Codice del Terzo settore disposizioni coerenti

con l'impostazione generale della Riforma. In questo contesto nasce l'art. 55, che, come ricorda Felice Scalvini (Scalvini, 2018), appare una delle prime nitide disposizioni attuative del dettato Costituzionale in tema di sussidiarietà. Ma su questo, molto è stato scritto e non è necessario tornarci.

Ciò che qui rileva è quanto accade nella realtà. In primo luogo, si assiste alla proliferazione di esperienze di coprogettazione (un po' meno di coprogrammazione), alcune delle quali direttamente ispirate all'art. 55, altre alla “vecchia” 328/2000 (o meglio all'art. 7 del DPCM 30/3/2001 che disciplinava le “istruttorie di coprogettazione”) talvolta vista come normativa più “sicura” (ad esempio perché vi sono leggi regionali che recepiscono queste forme di coprogettazione); ma certamente, anche in questi casi, è stato l'art. 55 a sbloccare culturalmente la situazione che si era ingarbugliata qualche anno prima: al di là dello strumento giuridico scelto, ha affermato che per istituzioni e Terzo settore collaborare – nel rispetto della trasparenza, e della parità di trattamento, si intende – è possibile.

Come si è avuto modo di evidenziare in altri articoli (Marocchi 2019a), soprattutto gli enti locali e gli enti gestori della funzione socio assistenziale si rendono protagonisti di una vera e propria effervescenza su questi temi: decine di enti che non avevano mai coprogettato iniziano a farlo e vi sono sperimentazioni di coprogettazione anche su interventi di un certo rilievo. Cosa che già da sola dimostra quanto le amministrazioni locali – grandi e piccole, metropolitane e di territori ad elevata dispersione, e anche di diversi colori politici – constatassero come il sistema della competizione attraverso appalti non esauriva gli strumenti utili ad assicurare il benessere dei loro cittadini.

Insomma, dopo molti anni – a trent'anni dalle convenzioni per l'inserimento lavorativo del 1991 e a più di quindici dalla (sino ad allora poco utilizzata) istruttoria di coprogettazione della 328/2000 – emerge una per la prima volta una strumentazione amministrativa di un certo rilievo che consente di organizzare rapporti collaborativi tra soggetti pubblici e di Terzo settore, accanto ai consolidati rapporti orientati alla competizione di mercato.

Capitolo 3. ANAC e Consiglio Stato. Per stroncare ogni resistenza

E questa circostanza non passa inosservata. Saranno pure fatti marginali, ma ai custodi dell'ideologia di mercato non sfugge che quanto sta avvenendo – come nel 2015, sempre ad opera degli impenitenti protagonisti del mondo sociale – possa rappresentare un virus pericoloso.

Succede allora quanto sappiamo, che qui si analizza, più che dal punto di vista dei contenuti (per i quali si rimanda ai molti riferimenti in bibliografia), per la rilevanza degli attori che scendono in campo. La vicenda del ben noto parere del Consiglio di Stato 2052/2018 – malgrado si tratti di questioni, come si è detto, per nulla “da prima pagina” – rappresenta un contenzioso istituzionale ai massimi livelli. Per sommi capi: il 6 luglio 2018 l'ANAC, impegnato in una specifica questione settoriale (un tavolo di lavoro sugli affidamenti degli servizi

di accoglienza per i migranti) ritiene di doversi rivolgere al Consiglio di Stato per avere lumi circa “il coordinamento del Codice del Terzo settore e la normativa nazionale in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione” e il 26 luglio il Consiglio di Stato confeziona un parere, poi pubblicato il 20 agosto, che attacca duramente gli articoli 55, 56 e 57. Sulla ricostruzione di merito della vicenda si rimanda ad altri contributi (Marocchi, 2018), ma quello che più ci interessa in questa sede è osservare come intorno a questi articoli si scateni un conflitto di grande portata. ANAC, forse non più all'apice del successo, ma pur sempre ancora potentissima e il Consiglio di Stato, il massimo organo della giustizia amministrativa che un anno prima aveva vistato senza opposizione l'art. 55, sferrano un attacco frontale, tra gli altri, al Ministero del Lavoro (esplicitamente citato da ANAC nella missiva al Consiglio di Stato come protagonista del deviazionismo dalla dottrina della concorrenza) e, nel testo del Parere, al potere Legislativo e a quello Esecutivo, consigliando fintanto la disapplicazione (!) di una parte della norma in questione; si badi, non rimettendo al Parlamento e al Governo il compito di sciogliere taluni nodi applicativi, ma invitando a riconoscere una norma frutto di anni di lavori prima del Parlamento e poi del Governo. Tutto ovviamente, con argomentazioni che, facendo leva in modo che oggi possiamo senza timore affermare discutibile sulle normative comunitarie, riaffermano la supremazia incontrastata delle ragioni della competizione di mercato. Dove vi è flusso di risorse, è mercato e dove vi è mercato, non può che esservi concorrenza e contointeresse; in una parola, il Codice degli appalti. In ogni caso, al di là di ogni valutazione di merito, su questa vicenda apparentemente secondaria si fronteggiano con veemenza irrituale alcune tra le massime istituzioni del Paese e in particolare due di esse scendono in campo con forza per affermare le ragioni della competizione di mercato anche a costo di affrontarne frontalmente altre.

Capitolo 4. Resistenze

Si potrebbe immaginare che a questo punto la partita sia chiusa. Alla ripresa post estate 2018 il fronte politico è impegnato su altro, il Governo, da poco insediato, è diverso da quella che approvò la Riforma e il Codice; le questioni di cui ci si occupa in questo articolo appaiono senz'altro ai nuovi ministri del tutto secondarie, il dibattito pubblico è monopolizzato dalle priorità delle forze politiche della nuova maggioranza – la stretta sull'immigrazione che porterà all'approvazione del “decreto sicurezza” a novembre 2018 e le discussioni sul Reddito di Cittadinanza che vedrà la luce nel gennaio successivo, oltre che i provvedimenti economici per il 2019 che avrebbero dovuto caratterizzare il neonato “governo del cambiamento”. Le imprese sociali da parte loro restano abbastanza laterali a tutti questi dibattiti (compreso quello originato dal Parere del Consiglio di Stato), dovendo fronteggiare un quadro politico senz'altro insidioso con il timore che un passo falso determini reazioni ostili di una maggioranza che le considera, come si ricorderà, “taxi del mare” appattate con gli scafisti per fare soldi con il “business dei migranti”.

In un contesto del genere, sarebbe potuto apparire senz'altro improbabile che un amministratore locale scegliesse – pur

potendolo fare, un Parere non cancella di per sé una legge – di ingarbugliarsi su coprogrammazioni e coprogettazioni, con il rischio di venire censurato dalla giustizia amministrativa. Ed alcuni comuni fanno effettivamente dei passi indietro.

Ma, in generale, le cose vanno diversamente. Le esperienze di coprogettazione (e, in misura minore, di coprogrammazione) che avevano iniziato a diffondersi nell'anno precedente aumentano in modo esponenziale; alcune possono essere discutibili da tanti punti di vista, non sempre evidenziano una mentalità capace di discernere in modo nitido le procedure collaborative dall'acquisto di servizi, ma sono sicuramente meno improvvisate rispetto al 2015, quando ANAC aveva avuto buon gioco ad additare la fragilità amministrativa degli atti di oltre tre quarti delle amministrazioni ispezionate. Gli amministratori locali si formano e si informano, entrano in rete tra loro; un ANCI regionale, quello dell'Emilia-Romagna, attiva un supporto legale per realizzare una “cassetta degli attrezzi” (ANCI Emilia-Romagna, 2019) con modelli di delibere, determinazioni, avvisi pubblici, convenzioni, per realizzare i diversi procedimenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore, le Regioni formano un gruppo di lavoro in cui confrontano le diverse prassi di coprogettazione. Insomma, nulla fa pensare ad una smobilitazione, anzi!

Il Forum del Terzo settore si fa parte attiva del processo, promuove iniziative formative, interloquisce su questo tema sia a livello istituzionale che nell'ambito del Consiglio Nazionale del Terzo settore, il cui lavoro si intreccia con quello delle Regioni per la produzione di linee guida (oggi non ancora pubblicate, ma attese per le prossime settimane) per la coprogrammazione e la coprogettazione.

E poi sul tema si sviluppa un intenso lavoro intellettuale. Un gruppo informale di studiosi, cui partecipano alcuni tra i migliori giuristi del nostro Paese, gli “Amici dell'art. 55” produce una memoria ben argomentata che smonta punto su punto le argomentazioni del Consiglio di Stato. Sul tema si scrive molto, alcuni dei maggiori luoghi di elaborazione, ricerca, formazione e consulenza che operano con enti locali e Terzo settore pubblicano contributi, organizzano iniziative pubbliche, promuovono la conoscenza del tema. IRS realizza due convegni con la partecipazione di centinaia di amministratori regionali e locali, promuove una comunità di pratiche sul tema, sostiene gli enti locali in iniziative di coprogettazione. Euricse realizza anch'esso iniziative pubbliche e gli studiosi che vi afferiscono pubblicano paper sul tema. Aicon promuove articoli e iniziative formative sul tema. Lab-sus affianca la sua battaglia storica per i Regolamenti per l'amministrazione condivisa e i patti di collaborazione con un'azione a favore dell'articolo 55, come testimoniato dall'articolo di Gregorio Arena pubblicato su questo numero della rivista. La scuola Sant'Anna pubblica una ricerca sui rapporti tra pubblica amministrazione e Terzo settore.

Insomma, effettive esigenze di chi lavora sul territorio; presa di posizione del Forum; attivismo del mondo della ricerca e del pensiero convergono nel cercare soluzioni che promuovano le esperienze collaborative.

È solo il caso di dare uno sguardo agli altri attori in gioco. ANAC è in una parabola discendente, non sono più i tempi in cui può giocare di punta (tanto è vero che nei mesi pre-

cedenti ha fatto un utilizzo “parco” del parere del Consiglio di Stato): nell'aprile 2019 è uscita fortemente ridimensionata dallo “Sblocca Cantieri”, il D.L. 32 dell'aprile 2019 e a fine luglio le dimissioni di Cantone segnano la fine di un ciclo. In quell'estate 2019 ANAC prova a giocare la carta della mediazione, rilascia a maggio un documento base (ANAC, 2019) per delle nuove linee guida che avrebbero dovuto sostituire quelle del marzo 2016 in cui affianca affermazioni nella tradizione mercatista a ragionamenti in cui si avverte chiaramente l'eco dell'ampio movimento di cui prima si è dato conto; e dedica uno spazio amplissimo alla coprogrammazione e alla coprogettazione, in pochi anni posizionate al centro del dibattito. Addirittura, in un passaggio, ANAC cita il parere del Consiglio di Stato in modo problematico, evidenziando (pag. 8) come la disapplicazione di una legge appaia come un atto estremo e fa menzione di taluni ragionamenti a sostegno del Codice del Terzo settore. Insomma, in quella fase ANAC, pur confermando la sua impostazione di fondo (Marocchi, 2019b) che vede nella concorrenza la soluzione più adeguata, prova a riaffermare – anche nella persistente assenza della politica (Marocchi, 2019c) – il proprio ruolo come soggetto in grado di introdurre nel dibattito almeno alcuni aspetti di equilibrio e ponderazione. Ma, in un mondo muscolare, la sua posizione è ormai troppo debole. Il Consiglio di Stato, interpellato sugli esiti di tale consultazione, liquida l'ANAC in modo lapidario, affermando la sua incompetenza in materia alla luce dello “sblocca cantieri”. ANAC, insomma, è messa alla porta senza troppi indugi e diventa un attore marginale. Probabilmente, nei primi mesi del 2020, stava ancora valutando eventuali consultazioni sulle linee guida con i diversi stakeholder, poi la crisi sanitaria ha archiviato tutto.

Capitolo 5. La Sentenza 131 della Corte costituzionale

In questa situazione “sospesa” arriva la sentenza della Corte costituzionale. Sul merito della Sentenza 131 del 26 giugno 2020 già si è scritto su *Impresa Sociale* (Gori, 2020; Marocchi, 2020b; Pellizzari, 2020; Carocchia, 2020) e molto si scriverà, qui e altrove. È una sentenza storica, che rilancia con forza le stesse argomentazione che i soggetti “resistenti” del capitolo precedente avevano sostenuto per criticare le posizioni del Consiglio di Stato. “*Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.*”: questa frase introduce un insieme di argomentazioni che identificano in modo chiaro i rapporti collaborativi come frutto del principio costituzionale di sussidiarietà e della specifica natura del Terzo settore. In questa sede le sottolineature che interessano sono due.

La prima è che in questa “vicenda secondaria” è entrato in campo un altro soggetto di enorme peso istituzionale, la Corte costituzionale. Lo ha fatto in modo solenne e argomentato, in un giudizio – quello relativo ad una Legge della Regione Umbria sulle cooperative di comunità, che le avrebbe consentito, se avesse inteso tenere un ruolo più defilato sulla vicenda di cui ci si occupa, anche di pronunciarsi senza entrare troppo nel merito dell'art. 55. Invece sceglie di farlo, nel

modo più ampio. Il Parere del Consiglio di Stato non è mai citato, ma le due argomentazioni cardine sì: l'incompatibilità dell'articolo 55 con il diritto eurounitario e l'impossibilità di gestire la coprogettazione con il procedimento amministrativo di cui alla legge 241/1990 sono chiaramente smentite, dissolvendo nei fatti l'impalcatura dell'argomentazione del Consiglio di Stato.

Ciò non significa di per sé che la partita sia chiusa una volta per tutte, ma sicuramente è stato definito un punto di non ritorno, di rilevanza incomparabilmente più alta rispetto al Parere del Consiglio di Stato.

Poche settimane dopo, a metà luglio, la Regione Toscana approva una legge di riordino del Terzo settore in coerenza con il Codice (Marocchi, 2020c), che dedica ampio spazio – in modo del tutto coerente con gli orientamenti della Corte costituzionale – al tema della coprogrammazione e della coprogettazione, forse la prima di una nuova generazione di leggi regionali. E, nei giorni in cui questo numero di *Impresa Sociale* va in pubblicazione, un emendamento al DL semplificazioni emenda il Codice degli appalti introducendo in più punti il riconoscimento e la legittimazione dei procedimenti collaborativi del Codice del Terzo settore. A questo punto diventa impossibile negare che strumenti basati sulla competizione (appalti) e sulla collaborazione (coprogrammazione e coprogettazione) siano di pari dignità e livello e che la scelta degli uni o degli altri derivi dal fatto che l'amministrazione intenda acquistare un servizio o promuovere l'integrazione di un insieme di risorse da parte di soggetti accomunati da una medesima finalità.

La posta in gioco

Giunti alla fine – per ora – del racconto, rimane la domanda di fondo: qual è la posta in gioco, poco nota fuori dal novero degli addetti ai lavori, sulla quale le massime istituzioni del Paese – il Governo, l'ANAC, il Consiglio di Stato, un Ministero, la Corte costituzionale – sentono il bisogno di intervenire con forza, talvolta in sintonia, talvolta – spesso, in questa storia – ingaggiando battaglia pur a distanza? Per cui intellettuali ed enti di ricerca scrivono appelli e danno vita ad azioni di pressione? Per cui gli enti locali hanno osato agire consapevolmente sul filo della censurabilità della giustizia amministrativa?

Certamente una concezione diversa della Repubblica, partecipata e sussidiaria, anziché buro/tecnocratica e verticista. Effettivamente la battaglia che si sta combattendo è il primo vero test di rilievo, il primo banco di prova, a quasi vent'anni dalla riforma della Costituzione, delle conseguenze concrete di un'impostazione autenticamente sussidiaria, dove quindi il perseguimento del bene comune è compito non delle sole istituzioni, ma di un complesso di soggetti, tra cui i cittadini organizzati entro enti di Terzo settore, che è compito delle istituzioni stesse supportare.

Ma la Sentenza 131 è anche uno dei primi atti in cui, in modo argomentato, la concorrenza di mercato viene relativizzata come principio di ordinatore nelle relazioni tra istituzioni e un soggetto non pubblico. Vi sono spazi per il la competizione, vi sono spazi governati da un principio diverso di tipo collaborativo: “Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti –

afferma ancora la Sentenza 131 – non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.” Questo ovviamente apre un ulteriore ambito di riflessione, teso ad individuare quando (a che condizioni, con quali modalità, ecc.) configurare relazioni basate su un corrispettivo contro una prestazione e quando configurare relazioni fondate sulla “convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse”: ma quello che è importante affermare che, per la prima volta dopo decenni di assolutismo di mercato, ora mercato e altri principi ordinatori sono definiti come ugualmente legittimi. Per la prima volta viene cancellata l'equazione tra aumento degli spazi di mercato e miglior perseguimento dell'interesse pubblico.

Inoltre, la Sentenza 131 rappresenta uno dei primi casi – la legge 381/1991 è forse uno dei pochi precedenti dello stesso tipo – in cui rapporti economici tra soggetti pubblici e non pubblici vengono conformati sulla base della natura istituzionale del soggetto non pubblico con il quale l'amministrazione si rapporta. Le forme di collaborazione di cui si sta qui trattando, argomenta la Corte, non sono utilizzabili con qualsiasi soggetto, ma solo con Enti di Terzo settore, in ragione della loro particolare natura. È un corollario di quanto sopra: non solo si afferma che la competizione sul mercato non è l'unico principio ordinatore dei rapporti (anche economici) tra istituzioni pubbliche e Terzo settore, ma vi è anche a pari livello un principio sussidiario – collaborativo; ma si argomenta anche che tale secondo principio è applicabile quando siano presenti, oltre a condizioni oggettive relative all'oggetto dello sforzo comune, anche condizioni soggettive del soggetto non pubblico, che deve appunto essere Ente di Terzo settore: “Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).” E questo scardina un altro dogma, connesso a quello di mercato, che l'aspetto oggettivo (il fatto che vi siano rapporti economici con una pubblica amministrazione) sia assorbente ogni considerazione su quello soggettivo (il tipo di soggetto con cui ci si relaziona). Questa era la posizione del Consiglio di Stato e in generale della cultura che per alcuni decenni ha assolutizzato i rapporti basati sulla logica del mercato e che ora appare ridimensionata.

— L'impresa sociale

Quanto qui narrato ovviamente incrocia le strade dell'impresa sociale, rappresentando al tempo stesso una sfida e una opportunità: una sfida, perché implica per molte di esse un cambio non solo di mentalità ma anche di organizzazione; un'opportunità, perché apre spazi inattesi per assumere un ruolo attivo nella costruzione delle politiche e nel riconoscimento del proprio ruolo.

Ma, andando con ordine, le imprese sociali come hanno vissuto le circostanze qui richiamate?

Non sono mancate nei mesi scorsi prese di posizione che hanno posto le relazioni collaborative al centro dei ragionamenti delle imprese sociali, come nel caso dell'Appello pubblicato da Impresa Sociale nell'aprile scorso (Bernardoni, 2020); va inoltre ricordato che il racconto della proliferazione dei tavoli di coprogettazione e coprogrammazione descrive necessariamente un coinvolgimento delle imprese sociali in queste dinamiche, spesso – come documentano le esperienze raccolte – con partecipazioni attive e propositive.

Ma vi sono al tempo stesso elementi che hanno in qualche modo trattenuto le imprese sociali dall'assumere un ruolo più esplicito nelle vicende narrate.

Il primo è di ordine tattico. In una visione – inconsistente e distorta, ma diffusa a livello istituzionale – in cui la scelta di meccanismi regolatori diversi dalla competizione di mercato costituirebbe un *favor* per le imprese sociali, possono esserci ragioni tattiche che consigliano a queste ultime una posizione dimessa; il fatto che spesso siano soggetti pubblici a prendere l'iniziativa testimonia che le coprogettazioni e le coprogrammazioni avvengono per interessi superiori e terzi (come in effetti è), e non come cedimento alle istanze delle imprese sociali, come sarebbe potuto avvenire se esse si fossero intestate a pieno titolo questa battaglia.

Ma accanto a queste considerazioni di “convenienza”, vanno approfonditi altri ragionamenti.

Vi possono essere imprese sociali, generalmente di dimensioni elevate, che, da sempre o per adattamento ambientale, *preferiscono la competizione*: hanno strutturato uffici gare e funzioni di progettazione efficienti, sono adeguatamente posizionate sul mercato degli appalti in modo e una virata verso sistemi collaborativi che rimescola le carte spiazza questo investimento.

Vi possono essere imprese sociali che, come ben descritto in questi anni nei contributi di Carola Carazzone (tra i tanti, Carazzone, 2018; Carazzone, 2020), si sono avviluppate, anche grazie alle politiche di esternalizzazione assai poco lungimiranti, in un insidioso “ciclo dell'impovertimento”: per stare sul mercato hanno dovuto ridurre sempre di più i costi generali e quindi formazione, funzioni di ricerca, sviluppo, analisi, sperimentazione; cose che paiono per tutte le imprese segno di qualità, ma che per i finanziatori (pubblici, ma anche filantropici) delle imprese sociali sembrano essere sintomo di distrazione di fondi che non vengono così destinati agli utenti. Per queste imprese la partecipazione ai tavoli, l'investimento nella coprogrammazione e nella coprogettazione (spesso con richiesta di partecipare a proprie spese a tavoli impegnativi), sembrano essere appesantimenti ulteriori per organizzazioni già provate. Il nodo sui cui intervenire non è ovviamente l'istituzione di gettoni di presenza per la partecipazione ai tavoli, ma l'adozione di politiche di finanziamento che in generale riconoscano e sostengano i costi generali delle organizzazioni. Ma, si può obiettare da parte delle imprese sotto pressione, questa è teoria, sono auspici degli intellettuali, la realtà è che ogni impegno in luoghi collaborativi è (anche) una fatica da gestire.

Tutto ciò è enfatizzato ulteriormente – paradossalmente – proprio in taluni contesti locali di particolare successo delle iniziative collaborative, dove le stesse organizzazioni sono sollecitate da più enti a prendere parte ad una molteplicità di tavoli, oltre alle loro possibilità.

Vi sono imprese sociali che subiscono profondamente esse stesse la fascinazione dell'ideologia di mercato e che sono portate a snobbare quanto qui raccontato nella convinzione che il vero fronte sul quale investire sia l'aumento del fatturato sul mercato privato, essendo invece l'instaurazione di relazioni collaborative con enti pubblici una sorta di battaglia di retroguardia che non merita attenzione.

Vi sono imprese sociali che, per effetto di alcuni decenni di deriva mercatista, possono oggi incontrare effettive difficoltà in uno scenario che richiede invece di lavorare intensamente sulla relazione con la propria comunità di riferimento.

Vi sono imprese sociali per le quali le vicende di mercato hanno significato l'apertura di inimicizie e contenziosi con altre imprese sociali, con altri Enti di Terzo settore, con le amministrazioni stesse, tutti fatti che oggi pesano negativamente quando ci si trova in contesti di lavoro collaborativi.

Tutte queste considerazioni, è bene riaffermarlo, non hanno come esito l'assenza delle imprese sociali dai tavoli collaborativi – anzi, le centinaia di esperienze collaborative in atto significano ragionevolmente migliaia di imprese sociali che sono a vario titolo coinvolte – ma sicuramente rappresentano elementi di fatica e di freno che vanno conosciuti e affrontati.

D'altra parte, non sarebbe sicuramente coerente, a conclusione del racconto, affermare il rilievo dell'emersione di un diverso principio ordinatore collaborativo – sussidiario, e pensare che, realisticamente, organizzazioni che hanno dovuto adattarsi ad almeno venticinque anni di deriva mercatista sempre più spinta, possano transitare nel nuovo scenario senza fatiche e senza dover ripensare alla propria organizzazione.

Ma al tempo stesso, l'impresa sociale – la migliore impresa sociale – ha dimostrato in tutti questi anni capacità di reagire e ripensarsi notevoli, che hanno permesso di affrontare e superare i momenti in cui il nostro Paese ha sofferto crisi gravissime; non a caso già oggi si vedono molteplici segnali di reazione positiva ai nuovi stimoli posti dal paradigma collaborativo. E questa è una storia appena all'inizio.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.10

Bibliografia

ANAC (2015), *Indagine sulla corretta applicazione delle regole riguardanti l'individuazione dell'importo stimato dell'appalto in relazione alle soglie comunitarie*, Comunicato del Presidente dell'Anac del 16 aprile 2015.

ANAC (2016), *Linee guida per l'affidamento di servizi a enti di Terzo settore e alle cooperative sociali*.

ANAC (2019), *Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali»*.

ANCI Emilia-Romagna (2019), *Codice del Terzo Settore: il rapporto tra Enti pubblici e Terzo Settore, la cassetta degli attrezzi del percorso regionale e il Regolamento promosso da ANCI*.

Bernardoni A. (2020), *Ricostruiamo il Paese! Proposte a costo zero per rafforzare le infrastrutture sociali*, Forum di Impresa Sociale, 19 aprile 2020.

Borzaga C. (2019), *L'art.55: come liberare il Terzo settore e i servizi sociali dalla schiavitù della concorrenza*, Welforum.it, 23 settembre 2019.

Carazzone C. (2018), *Due miti da sfatare per evitare l'agonia per progetti del Terzo Settore*, Il Giornale della Fondazioni, 23 marzo 2018.

Carazzone C. (2020), *Filantropia e Terzo settore: più che mai partner per risollevarsi*, intervista, Welforum.it, 31 marzo 2020.

Carocchia R. (2020), *Consulta, la primazia della sussidiarietà*, Forum di Impresa Sociale, 17 luglio 2020.

Gori L. (2020), *Il fondamento costituzionale del diritto del Terzo settore*, Forum di Impresa Sociale, 27 giugno 2020.

Marocchi G. (2018), *Coprogrammazione, coprogettazione e gli anticorpi della conservazione*, Welforum.it, 31 agosto 2018.

Marocchi G. (2019a), *“Perché oggi si coprogetta molto di più che in passato”*, Impresa Sociale, n. 13/2019.

Marocchi G. (2019b), *ANAC e Terzo settore. Il buon senso affiora (ma non emerge)*, Welforum.it, 7 giugno 2019.

Marocchi G. (2019c), *Terzo settore tra Anac e Consiglio di Stato. Ma ora è il momento della politica*, Welforum.it, 30 dicembre 2019.

Marocchi G. (2020a), *Una semplice proposta: stop al mercato, riorganizzarsi su principi collaborativi*, Forum di Impresa Sociale, 2 maggio 2020.

Marocchi G. (2020b), *Art. 55 legittimato dalla Corte costituzionale*, Forum di Impresa Sociale, 26 giugno 2020.

Marocchi G. (2020c), *Regione Toscana: la legge sul Terzo settore rilancia i rapporti collaborativi tra Enti pubblici e Terzo settore*, Forum di Impresa Sociale, 15 luglio 2020.

Pellizzari S. (2000), *Attuare con responsabilità l'art. 55*, Forum di Impresa Sociale, 9 luglio 2020.

Revelli M. 2020, "Il Terzo settore e la costruzione della democrazia", intervista a Marco Revelli, *Impresa Sociale*, n. 1/2020.

Salvatori G. (2020), "La dimensione politica dell'economia sociale", *Impresa Sociale*, n. 1/2020.

Scalvini(2018), *L'articolo 55 del Codice del terzo settore come opportunità*, Welforum.it, 22 novembre 2018.

Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale

Luca Gori

Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

— Premessa. Uno sguardo al futuro

La sentenza n. 131 del 2020 è destinata a divenire una pietra miliare del diritto costituzionale del Terzo settore, in quanto espressione chiara dei presupposti (e dei limiti) in base ai quali il legislatore ordinario è intervenuto per delimitare il «perimetro» degli enti del Terzo settore ed il relativo regime di promozione e controllo. Si tratta di una sentenza con un evidente intento *didascalico*, nella quale l'ampiezza ed il tenore delle argomentazioni è decisamente sovrabbondante rispetto alla questione che la Corte è stata chiamata a risolvere (sarebbe bastato un itinerario argomentativo ben più snello). Ciò è – come è stato notato – un tratto caratteristico della giurisprudenza costituzionale su volontariato e, più in generale, Terzo settore: infatti, «sembra quasi che la Corte enfaticamente 'alzi il tono', in un modo che potrebbe ritenersi eccessivo e retorico», ma ciò avviene poiché si coglie che si tratta di decisioni che riguardano un «elemento connotante della forma di stato e di democrazia impressa nella Corte costituzionale» (Pizzolato, 2020).

Ma si tratta pure di una sentenza *bilancio*, che riannoda ed aggiorna i fili di una giurisprudenza costituzionale che, a partire (almeno) dalla fondamentale sentenza n. 75 del 1992 resa a proposito della legge-quadro sul volontariato (n. 266 del 1991), attualizzandoli alla luce del mutato contesto della riforma del Terzo settore. Letta in questa prospettiva, infatti, la pronuncia si caratterizza per costituire un approdo sia dal punto di vista dell'inquadramento della disciplina del Terzo settore, sia nel quadro della Parte I della Costituzione, sia del riparto di competenze fra Stato e Regioni, secondo una linea di continuità giurisprudenziale e con una apprezzabile capacità di cogliere i mutamenti che, più di recente, hanno contrassegnato la legislazione e la prassi sociale. Si potrebbe ritenere, quindi, che la sentenza n. 131 del 2020 segni l'affermazione di un paradigma interpretativo che è in grado di orientare sia il legislatore, statale e regionale, sia l'amministrazione sia, infine, gli attori del Terzo settore. In effetti, il *bilancio* che la sentenza trae – pur essendo già oggetto di dibattito in dottrina – è destinato a portare nuova luce sull'interpretazione del Codice del Terzo settore e, più in generale, sul diritto del Terzo settore (il quale non coincide con il Codice – che ne è comunque il «cuore» – ma «guarda», più ampiamente a tutta la disciplina normativa che, più o meno direttamente, tocca il Terzo settore), introducendo degli elementi interessanti di dinamismo in grado di guardare avanti,

ipotizzando alcune linee di consolidamento e di sviluppo di linee interpretative ed orientamenti di politica legislativa. È noto, infatti, che il diritto del Terzo settore procede per codificazioni successive della prassi sociale, cui il legislatore deve guardare con senso della misura al fine di preservare l'autonomia e tutelarne la spontaneità: la griglia concettuale che la sentenza offre è di sicura utilità per consentire questo inevitabile sviluppo e adeguamento della norma alle nuove esigenze del Terzo settore.

— La sentenza come possibile esplicitazione di «controlimiti»

Un primo elemento da sottolineare è costituito dall'esplicitazione – in un passaggio che potrebbe apparire come un *obiter dictum* – del rapporto esistente fra diritto del Terzo settore e diritto dell'Unione europea. Si tratta di un rapporto, obiettivamente, «tormentato». Manca, attualmente, una nozione corrispondente a quella di «Terzo settore» e di «ente del Terzo settore» all'interno del diritto dell'Unione europea.

Quest'ultimo, infatti, si muove secondo categorie (almeno apparentemente) differenti e bisognose di essere «riconciliate» con quelle nazionali, costruite, invece, intorno a principi e valori di primario interesse e rilievo costituzionale (gli ETS, appunto). In particolare, è necessario far emergere dalla ampia platea degli «operatori economici», nell'accezione così ampia accolta del diritto euro-unitario, quella porzione di soggetti che operano senza scopo di lucro e in possesso di caratteri distintivi costituzionalmente rilevanti, e, successivamente, configurare per loro, anche sul piano europeo, una disciplina *ad hoc*. La difficoltà di costruire questo *dialogo europeo* fra la nozione di «ente del Terzo settore», oggi finalmente unitaria¹, e quella di «operatore economico» si è scaricata principalmente sull'attività giurisdizionale, anche del giudice europeo²: ciò ha rappresentato uno dei principali fattori di criticità della costruzione della disciplina giuridica interna del Terzo settore³, la quale ha conosciuto seri momenti di tensione e tentativi di ricomposizione (come avvenuto con il parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 2018, ma non solo) alimentati dall'irrisolta ambiguità fra le categorie dogmatiche e normative⁴.

1 La difficoltà di individuare un punto di conciliazione fra la caotica produzione normativa precedente ed il diritto dell'Unione europea è in Giubboni (2004).

2 Per una ricostruzione del dibattito giurisprudenziale fra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giustizia amministrativa, si può rinviare ad Albanese (2019 - p. 140 ss.) ed alla complessiva disamina contenuta in Pellizzari e Magliari (2019).

3 Cfr., sul punto, l'osservazione ancora attuale di Giubboni (2004 - p. 87) il quale, a proposito dell'approccio europeo al tema, annotava come «in una contrapposizione di sapore ottocentesco tra sfera pubblica (ridotta) e sfera privata (allargata), tra Stato e mercato, il terzo settore, quale autonomo "paradigma" di azione improntata alla solidarietà sociale, finisce per non trovare uno spazio adeguato e commisurato a quello effettivamente

posseduto nel mondo dei fatti».

4 Come nota efficacemente Albanese (2019 - pp. 144-145) tale tensione «è il riflesso dell'atteggiamento ancora incerto dello stesso ordinamento europeo in relazione al tema dell'affidamento di servizi ai soggetti non profit, che si colloca nel più ampio ambito del controverso rapporto fra principio di concorrenza e principio di solidarietà, che da lungo tempo è sotteso alla politica sociale europea».

Nella sentenza n. 131 del 2020, sebbene limitatamente alla questione del rapporto fra pubblica amministrazione e Terzo settore, la Corte costituzionale afferma che vi è una tendenza, nella recente normativa euro-unitaria in tema di servizi pubblici, «a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà» e che è possibile, per ciascuno Stato, «apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)». Questo passaggio, apparentemente introdotto *ad adiuvandum* nell'impianto argomentativo della sentenza, in realtà costituisce, sul piano interpretativo, un decisivo fattore di «sblocco» in tema di rapporti collaborativi fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione, pesantemente messi in dubbio, in punto di legittimità, proprio alla luce del diritto dell'Unione europea. Pare condivisibile l'opinione di chi ha affermato che la Corte, nel riconoscimento del pregio costituzionale del volontariato e del Terzo settore, abbia inteso fissare un «nesso di co-essenzialità tra la promozione di questo fenomeno sociale e i principi fondamentali della Costituzione, quasi si trattasse dell'affermazione preventiva di un controlimito al primato del diritto europeo, soprattutto della concorrenza» (Pizzolato, 2020). Ed in effetti, a proposito di certe interpretazioni restrittive della possibilità degli ETS di concorrere, insieme alla pubblica amministrazione, alla realizzazione di attività di interesse generale ispirate a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, si è invocata alla possibilità di ricorrere alla dottrina dei c.d. *controlimiti*, affermando che il principio solidaristico ben avrebbe potuto legittimare la sottrazione, da parte del legislatore, di determinate attività o di talune modalità di svolgimento di quelle attività dalle regole concorrenziali di matrice europea⁵, contribuendo altresì a definire un nuovo e diverso modo di esercizio delle funzioni amministrative improntato al principio di solidarietà e di sussidiarietà, profondamente radicato nel testo costituzionale.

La Corte ripristina una visione *armonica*, e non *polemica*, di questo rapporto fra diritto interno e diritto europeo, creando una tessitura equilibrata fra il Codice dei contratti pubblici ed il Codice del Terzo settore e rifiutando supposte sovraordinazioni fra i due *corpus* normativi, in nome del principio di competenza⁶. Al contrario, afferma che ciascuno di essi costituisce, in forme diverse, l'attuazione del diritto euro-unitario in armonia col quadro costituzionale nazionale. Ciò

consente, oggi, che siano approvate leggi regionali e di regolamenti locali (sul modello della legge regionale della Toscana n. 65 del 2020) in grado di dare corpo, nelle diverse attività di interesse generale, al modello di «amministrazione condivisa», portando a compimento così una parabola iniziata con la legge n. 328 del 2000, in tema di servizi sociali, e che trova oggi una sistemazione giuridica. Si apre, quindi, il «cantiere» regionale e locale nei prossimi mesi ed anni per realizzare «per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria» (così la sentenza): la sfida è sintonizzare il modello di amministrazione condivisa sulle reali esigenze del territorio, modificando il comportamento tanto dell'attore pubblico quanto di quello privato, al fine di non trasformare gli istituti del c.d. «coinvolgimento attivo» in un mascheramento di gare o di affidamenti diretti, bensì in un reale, efficace *spazio alternativo* alla logica pubblicistica ed a quella tipica del mercato (beninteso, tutte e due pienamente legittime, forse non le migliori per affrontare la complessità delle sfide poste dalle attività di interesse generale).

—— La definizione «sostanziale» degli istituti di amministrazione condivisa

La sentenza n. 131 del 2020 contiene un interessante approfondimento anche del contenuto proprio degli istituti di «amministrazione condivisa» di cui all'art. 55 CTS. Quest'ultima disposizione definisce, principalmente, i *fini* della co-programmazione e della co-progettazione e non il preciso contenuto del procedimento (presupposti, contenuti ed effetti). L'antecedente, sul piano normativo, è rappresentato dal D.P.C.M. 30 marzo 2001 (art. 7, in attuazione dell'art. 5 della legge n. 328 del 2000) che, tuttavia, necessitava di essere completato a livello regionale⁷.

Questa laconicità del Codice del Terzo settore ha reso necessaria una lettura del dato normativo dell'art. 55 integrato *alla luce* della determinazione ANAC 20 gennaio 2016, n. 32: così, attraverso la prassi delle amministrazioni, la giurisprudenza amministrativa e la *soft law* si è venuto via via delineando il profilo giuridico proprio dell'amministrazione condivisa⁸.

Nella sentenza n. 131 del 2020, la Corte precisa che «il modello configurato dall'art. 55 CTS (...) non si basa sulla corresponsio-

⁵ Come si afferma nel documento AA.VV., Il diritto del Terzo settore preso sul serio [https://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2019/02/Il-diritto-del-Terzo-Settore-preso-sul-serio-Club55.pdf – p. 3], «soprattutto non si tiene conto di un altro basilare principio comunitario, quello solidaristico, che trova la sua espressione proprio nella direttiva n.24/2014, recepita con il d.lgs. n. 50/2016. Essa, infatti, non impone alcun obbligo agli Stati membri di adottare misure pro-concorrenziali in tutti i settori. Una siffatta interpretazione, peraltro, se portata alle sue conseguenze più estreme, comporterebbe forse, in ultima istanza (una *extrema ratio!*), l'attivazione di contro-limiti costituzionali, in quanto il diritto dell'Unione perverrebbe a violare uno dei caratteri essenziali dell'ordinamento costituzionale e dei suoi principi e valori fondamentali dello stesso

(proprio il principio solidarista)». Sulla dottrina dei controlimiti, fra i molti, nella letteratura italiana si può rinviare Cartabia (1985).

⁶ La tessitura ordita dalla Corte costituzionale sta trovando un primo affioramento normativo, a livello statale, nell'ambito della conversione del decreto-legge n. 76 del 2020 (A.S. 1883, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), il quale, all'art. 8, c.5 contiene una serie di norme destinate ad introdurre un coordinamento normativo fra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore.

⁷ Tale disposizione prevede che «al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la

co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le Regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno». Si trattava, però, di un'opzione a disposizione dei Comuni («possono») che è, tuttavia, limitata, sotto il profilo oggettivo, al solo ambito dei servizi sociali e, per altro verso, ai soli «interventi innovativi e sperimentali finalizzati ad affrontare specifiche problematiche sociali». Sulle esperienze di co-progettazione realizzate nell'ambito del D.P.C.M. 30 marzo 2001 (De Ambrogio, Guidetti, 2016; Gualdani, 2018).

⁸ Con qualche incertezza qualificatoria in giurisprudenza, sulla quale si veda Gili (2018).

ne di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». Tale affermazione, che nella sua chiarezza non ha corrispondenti normativi (almeno fino alla L.R. Toscana n. 65 del 2020) connota co-programmazione e, soprattutto, co-progettazione come istituti *radicalmente diversi* dall'affidamento di un servizio ai sensi del Codice dei contratti pubblici, e li distingue sulla base della *condivisione* di risorse di diverso tipo (economiche, materiali o immateriali), in grado di offrire una risposta a bisogni sociali complessi⁹: spetta quindi al legislatore e all'amministrazione definire una scansione procedimentale affinché tale condivisione sia possibile, nel rispetto dei principi delineati dall'art. 55 CTS medesimo, a garanzia della «effettività terzietà» dei soggetti partecipanti. Mancando una dimensione tipicamente sinallagmatica fra ente pubblico e soggetti privati, si accoglie una prospettiva nella quale le risorse private e le risorse pubbliche si sommano per arrivare all'obiettivo comune e condiviso prefissato in sede di co-programmazione, con una «responsabilità istituzionale pubblica» (che non può trascinare nella compiuta e totale predeterminazione dello stesso, si tratterebbe quasi di una gara d'appalto *sotto mentite spoglie*) e con spazi significativi di intervento da parte degli ETS.

L'effetto chiarificatore della sentenza è innegabile. Pur essendo coerentemente inserita nel corso della consolidata riflessione, soprattutto dottrinale, sugli strumenti di co-programmazione e co-progettazione, la pronuncia conferisce un profilo giuridico più nitido e suscettibile di essere declinato dalla legislazione regionale e dall'autonomia regolamentare degli enti locali. La *pluralità* di strumenti coi quali la condivisione può realizzarsi¹⁰, tuttavia, apre la strada ad una pluralità di *modelli* di co-programmazione e di co-progettazione, concettualmente riconducibili ad una matrice unitaria, ma adattabili ai diversi contesti, alle diverse attività di interesse generale, ecc.

Il superamento dell'impianto della legge n. 328 del 2000 quanto a «innovatività» e «sperimentalità» (e del D.P.C.M. 30 marzo 2001)

All'indomani dell'approvazione dell'art. 55 CTS, si è posta la questione se tale disposizione non fosse da interpretare attraverso la «chiave di lettura» dell'art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001 il quale prevede, quale requisito per l'utilizzo della co-progettazione, che si tratti di «*interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore*». L'art. 55 CTS non contiene alcun riferimento a tale ulteriore requisito ed ha ad oggetto, al contrario, la «definizione» ed eventualmente «realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti» alla luce degli strumenti di co-programmazione.

Una impostazione interpretativa che ritenga di leggere la nuova disposizione del Codice del Terzo settore *alla luce* dell'art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001 non convince. L'art. 55 CTS – sia per la fonte primaria nella quale è contenuta, sia in relazione all'applicazione di un principio cronologico nella successione delle norme nel tempo – ha un ambito applicativo ben più ampio, ed è configurato come un *modulo relazionale ordinario* fra Terzo settore e P.A., di per sé idoneo a generare relazioni e risultati innovativi e sperimentali, nella misura in cui ciascuno dei soggetti si attiva ed «apporta» risorse. Non è, quindi, il progetto o l'intervento che, a monte, deve avere caratteristiche innovative (rispetto all'ordinario) e sperimentali (cioè non dotate di ancora di una verifica): è piuttosto il *metodo* che consente ai progetti ed agli interventi di rinnovarsi, mediante il conferimento di nuove risorse o la partecipazione di nuovi soggetti, evitando l'appiattimento sull'ordinarietà e la *standardizzazione* (Marocchi, 2018). In tal modo, si rifugge da una idea – che pare essere estranea al Codice del Terzo settore, ma non a certi ambienti che lo interpretano – di configurare l'art. 55 CTS come *norma eccezionale* a fronte di progetti o servizi che non siano già stati incorporati all'interno dell'offerta pubblica di servizi. I quali, una volta «stabilizzati», dovrebbero transitare nell'orizzonte del Codice dei contratti pubblici.

La sentenza n. 131 del 2020 conferma l'ipotesi qui sostenuta, parlando di una *strutturazione e ampliamento* di «una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328*)». Il passaggio che l'art. 55 compie, se letto nella prospettiva dell'art. 118, u.c. Cost., è quello di una diffusione del metodo dell'amministrazione condivisa in tutti gli ambiti di attività di interesse generale ed in tutti i rapporti fra ETS e P.A. che si connotano per la loro appartenenza al metodo dell'amministrazione condivisa, a prescindere dalla spasmodica ricerca di una eterna innovatività e sperimentali quale tratto giustificativo *ex ante* della relazione di condivisione: al contrario, l'innovatività e la sperimentali si configurano come esito atteso dell'amministrazione condivisa per rispondere alle necessità della «società del bisogno».

Il divieto di «omologazione» ed il riconoscimento di nuove manifestazioni del pluralismo sociale meritevole di promozione

La sentenza n. 131 del 2020, però, dischiude anche una prospettiva più ampia. Il riconoscimento degli ETS è da ricondurre, nella prospettiva dell'art. 117 Cost., alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, preordinata a «garantire l'uniformità di trattamento sull'in-

⁹ Nella consultazione ANAC sulla revisione delle Linee guida n. 32 del 2016, in tema di affidamento dei servizi sociali al Terzo settore, si legge, che la co-progettazione «si sostanzia in una compartecipazione del partner alla realizzazione del progetto con proprie risorse

intese come beni immobili, attrezzature, strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, attività di coordinamento e organizzazione, cura dei rapporti con la rete territoriale».

¹⁰ Dal comodato di beni pubblici, mobili ed immobili, inutilizzati (art. 71, c.2 CTS), ai contributi ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990, alla concessione di beni culturali immobili (art. 71, c.3 CTS), ecc.

tero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (...)» (C.cost. n. 185 del 2018), oltretutto ad assicurare l'«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore» (C. cost. n. 75 del 1992). Questo titolo di competenza si estende, pertanto, dalla «connotazione essenziale delle attività e delle organizzazioni» di questo insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (C.cost. n. 131 del 2020), «alla definizione del tipo di rapporti che devono intercorrere tra le varie istanze del potere pubblico e le organizzazioni dei volontari» e, infine, «alla determinazione delle relative modalità dell'azione amministrativa» (C.cost. n. 75 del 1992). Spetta altresì allo Stato definire finalità e modalità dei sistemi di controllo sull'effettivo possesso dei requisiti dettati dal legislatore (argomento centrale nella sentenza n. 131 del 2020).

La *ratio costituzionale* del riconoscimento di tali enti è da ricondurre, secondo la Corte, al fatto che gli ETS sono espressione di «un ambito di organizzazione delle “libertà sociali” (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle “forme di solidarietà” che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese “tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente” (sentenza n. 309 del 2013)». Gli ETS «costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

Eppure, però, la sentenza fa emergere in filigrana un problema ulteriore. Come la Regione Umbria ha fatto con il riconoscimento delle *cooperative di comunità*, le Regioni, nell'ambito della loro competenza legislativa, possono definire, in attuazione dell'art. 118, u.c. Cost., proprie forme di promozione di determinati enti collettivi o di attività di interesse generale, non coincidenti con la definizione di ente del Terzo settore stabilita dal legislatore statale. In altri termini, non può considerarsi inibito all'autonomia legislativa re-

gionale *riconoscere* determinate espressioni del pluralismo sociale ritenute meritevoli nella prospettiva costituzionale, differenti rispetto a quanto previsto dal perimetro del Terzo settore statale, al fine di *promuoverle* (ad es., associazioni sportive dilettantistiche, non appartenenti al novero degli ETS; le imprese di comunità; i condomini solidali, ecc.). In tal senso, ciò che la sentenza n. 131 del 2020 vieta alle Regioni è di prevedere una «omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano», ma non impedisce di intervenire istituendo nuove categorie di enti destinatari di una disciplina promozionale: quest'ultima, però, deve poggiare su basi diverse da quella accordata agli ETS.

Il nodo problematico ruota intorno al significato di attribuire all'espressione *omologazione*. Quest'ultima è da interpretare senz'altro come estensione *sic et simpliciter* degli istituti di promozione previsti dalla legge come esclusivi per gli ETS (o anche solo per alcuni di essi¹¹), o come creazione di nuove tipologie di ETS “regionali”, in aggiunta a quelle previste dal legislatore statale. Al contrario, non potrebbe discorrersi di omologazione qualora le Regioni stabiliscano forme di promozione, in ipotesi anche analoghe a quelle previste per il Terzo settore, ma basate su presupposti di riconoscimento diversi all'interno dell'ordinamento regionale, pur sempre – come è ovvio – nel rispetto delle competenze legislative statali; oppure, nel caso in cui siano definite qualifiche e registri, connessi a determinate caratteristiche definite dalle Regioni o per esigenze politiche regionali, che non siano equiparabili (e neppure confondibili) con gli enti del Terzo settore.

Ne risulta, quindi, un quadro complesso che ci consegna un Terzo settore, dotato di riconoscimento giuridico statale radicato all'interno della competenza legislativa esclusiva, ed un (possibile) terzo settore *in senso lato* (giuridicamente irrilevante), che – sul piano di fatto – potrebbe comprendere anche tutti quegli enti (o, comunque, manifestazioni del pluralismo sociale) che, non potendo essere ricondotti giuridicamente al *genus* degli ETS, stante la tipicità di quest'ultimi, sono connessi per finalità, ambiti di attività di interesse generale, modalità di svolgimento delle stesse, capacità di generale impatto sociale¹².

Tale dinamica del “riconoscimento” può essere letto come un interessante spazio a disposizione delle Regioni per riconoscere le nuove manifestazioni della vitalità dell'attivismo civico, prima del riconoscimento statale: così, la sentenza n. 131

¹¹ Cfr., sul punto, la significativa questione di legittimità costituzionale per violazione della competenza statale in tema di concorrenza, promossa dal Governo nei confronti della legge regionale della Puglia n. 22 del 2018, concernente la possibilità di attribuzione in comodato d'uso ad enti del Terzo settore, incluse le imprese sociali e le cooperative sociali, di alcuni beni immobili (C.cost. ord. n. 251 del 2019). Cfr., anche, L.R. Sardegna n. 16 del 2019, oggetto di impugnazione da parte del Governo in via principale, che prevede che le associazioni Onlus di qualsiasi tipo (incluse le cooperative sociali) di ricorrere alla forma convenzionale ai sensi dell'art. 57 CTS, in contrasto con il Codice del terzo settore che contempla solo le organizzazioni di volontariato costituite con forma associativa.

¹² Così, ad es., la legge regionale della Toscana n. 65 del 2020 adotta una sorta di

prospettiva a cerchi concentrici, riconoscendo e promuovendo l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione (art. 1, c.1, L.R. Toscana n. 65 del 2020). Ai fini dei rapporti fra ETS e P.A., tuttavia, sono riconosciuti i soli enti del Terzo settore toscano – definiti sulla base del Codice del Terzo settore – che operano nell'ambito regionale: essi però sono considerati un sottoinsieme di un ambito più ampio di formazioni sociali con le quali la Regione «favorisce le relazioni collaborative sulla base dei principi di sussidiarietà, corresponsabilità, nonché nel rispetto della reciproca autonomia». In Puglia, per esempio, si discorre di un «terzo» e di un «quarto» settore nell'accesso al Registro

regionale delle organizzazioni di terzo e quarto settore per la formalizzazione di partnership con il Garante regionale dei diritti del Minore (Determinazione del dirigente garanti regionali 19 aprile 2018, n. 25, Aggiornamento periodico del registro regionale delle organizzazioni di terzo e quarto settore per la formalizzazione di partnership con il Garante regionale dei diritti del Minore. Approvazione dell'elenco delle organizzazioni ammesse all'Albo). La L.R. Emilia-Romagna n. 20 del 2017 ha previsto la qualifica di «organismi unitari di rappresentanza maggiormente rappresentativi», quale aggregazione di soggetti liberamente costituiti a livello territoriale e regionale da soggetti del Terzo settore iscritti nei rispettivi registri, quali soggetti di partecipazione alla programmazione regionale (art. 2), al fine di partecipare alla definizione delle politiche regionali.

del 2020 se, da un lato, costruisce un *solco* fra ETS e non ETS, dall'altro non esclude che certe prassi sociali, strutturatesi a livello territoriale, possano trovare un riconoscimento della legislazione regionale che si connoterebbe come una sorta di *laboratorio* (ciò che è avvenuto, effettivamente, con le imprese di comunità e, in prospettiva, potrebbe avvenire per altri casi: condomini solidali, gruppi informali, ecc.).

— Gli effetti (diretti ed indiretti) sulle convenzioni ex artt. 56 e 57 CTS. Verso un allargamento degli ambiti di attività di interesse generale?

Fra gli effetti più interessanti della sentenza n. 131 del 2020, a giudizio di chi scrive, vi è quello di rendere più arduo giustificare, nell'equilibrio complessivo della riforma del Terzo settore, la delimitazione degli ambiti di attività di interesse generale in cui possono essere concluse le convenzioni con ODV e APS (art. 56 CTS) e le convenzioni per il trasporto di emergenza ed urgenza (art. 57 CTS).

Ai sensi dell'art. 56 CTS, le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi (quindi, non degli associati) di *attività o servizi sociali di interesse generale*, a condizione che tali convenzioni si rivelino – secondo la formulazione del legislatore – «più favorevoli rispetto al ricorso al mercato».

Quanto agli effetti diretti, pare che la lettura complessiva del rapporto fra ordinamento europeo ed ordinamento nazionale – di cui si è detto in precedenza – proposta nella sentenza n. 131 del 2020 consenta di escludere che si producano gli effetti di contrasto paventati dal più volte ricordato parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 2018 (e che erano risolti mediante un invito alla disapplicazione parziale dell'art. 56 CTS¹³). In quella visione *armonica* proposta dalla Corte, infatti, pur non essendo citati espressamente, gli artt. 56 e 57 sono da ricondurre agli istituti dell'amministrazione condivisa e, forti dell'approccio collaborativo e della finalità solidaristica che li connota, possono leggersi in un'ottica di *alternativa* rispetto al ricorso al mercato.

La sentenza, peraltro, col suo forte richiamo alla «effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano» conferma la bontà di una interpretazione del presupposto che legittima il ricorso alle convenzioni – «*se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*» – non già in termini di mera comparazione fra operatori economici diversi (e fra loro incomparabili: una vera e propria *probatio diabolica!*), bensì in una prospettiva più ampia che tenga conto dei maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di sussidiarietà, universalità, solidarietà, accessibilità, adeguatezza¹⁴.

La limitazione soggettiva (ODV ed APS) si giustifica in ragione della peculiarità che i soggetti così qualificati presentano nello scenario della riforma del Terzo settore. Infatti, si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri *associati-volontari* ed esprimono quindi una «connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore¹⁵». L'art. 56 CTS prevede, altresì, una limitazione oggettiva alle sole *attività o servizi sociali di interesse generale*: è un ambito più ristretto rispetto a quanto previsto dall'art. 5 CTS, da interpretare alla luce sia del diritto interno (legge n. 328 del 2000), sia nella prospettiva, ben più ampia e comprensiva, tracciata dal diritto dell'Unione europea (ed alla quale il legislatore evidentemente si è ispirato: così nella COM(2006), *Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione*). Una siffatta limitazione oggettiva – richiesta dal Consiglio di Stato (in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo; cfr. parere n. 1405 del 2017) – mira a “restringere” (non senza qualche diffidenza nei confronti dello strumento, che si evince chiaramente dal successivo parere del medesimo Consiglio di Stato n. 2052 del 2018¹⁶) l'area del ricorso alle convenzioni: eppure, nella logica sistemica complessiva del Codice del Terzo settore, è poco comprensibile giustificare questa *partizione interna* alle attività di interesse generale. Si tratta di una scelta che non ha – almeno apparentemente – di una solida *ratio* giustificatrice in termini costituzionali, specie se letta alla luce dell'impostazione della sentenza della Corte, la quale valorizza fortemente la capacità degli ETS di lambire ogni spazio della “società del bisogno”¹⁷.

Nella stessa prospettiva, l'art. 57 CTS delimita significativamente il proprio ambito di applicazione ai soli casi di servi-

¹³ Come si ricorderà, il Consiglio di Stato nel parere n. 2052 del 2018 ha sostenuto che «il carattere oneroso e dunque economico della convenzione, seppure mediante la forma giuridicamente poco connotante del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, e dunque la sua inerenza ai servizi economici di interesse generale, (...) pone un problema di compatibilità con il diritto euro-unitario, proprio per la ragione che non risulta informato al principio di concorrenzialità, che invece permea il codice dei contratti pubblici, recettivo delle direttive europee, e che indirizza l'affidamento del servizio mediante appalto o concessione. (...) In tale background, ove le circostanze di fatto pongano in evidenza che il ricorso alla convenzione concreti un comportamento vietato in quanto distorsivo del confronto competitivo tra operatori economici in un mercato aperto

alla concorrenza, piuttosto che ricorrere ad improprie forzature logico-interpretative, appare corretto rimettere alla valutazione di codesta Autorità la eventuale disapplicazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017 nella sede competente, con le conseguenze dello specifico caso. Ancora più opportuno potrebbe essere l'intervento in sede di aggiornamento delle “Linee guida per l'affidamento di servizi ed enti del terzo settore ed alle cooperative sociali” (di cui alla delibera ANAC n. 32 del 2016), allo scopo di bene perimetrare l'ambito del ricorso consentito alle convenzioni (pacificamente, ad esempio, per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza con le organizzazioni di volontariato, disciplinato dall'art. 57 del d.lgs. n. 117 del 2017), al contempo delimitando il concetto di rimborso spese, e di evidenziare, specularmente, l'ipotesi in cui lo strumento convenzionale, in quanto previsto da una norma

interna in contrasto con il diritto euro-unitario, dotato di primauté rispetto al diritto nazionale, non possa essere applicato».

¹⁴ Cfr. TAR Puglia – Lecce, sez. II, n. 2049/2019, che valorizza il profilo motivazionale della scelta di ricorrere ad una convenzione; la formulazione, ripresa dalla consultazione ANAC in tema di affidamento dei servizi sociali al Terzo settore, è oggi accolta, sul piano del diritto positivo, nell'art. 15 della L.R. Toscana n. 65 del 2020.

¹⁵ Cfr. Albanese (2019 - pp. 164-165); in giurisprudenza, di recente, TAR Lazio, sez. III-bis, n. 10809/2018.

¹⁶ Si veda, a tal proposito, di recente, TAR Toscana, 1 giugno 2020, n. 666, ed il commento di Fici (2020).

¹⁷ Si condividono i rilievi formulati in Tamburini (2020 - p. 75 ss.).

zio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza. La soluzione normativa traduce, quasi pedissequamente, il *dictum* della Corte di giustizia dell'Unione europea (e della direttiva UE 2014/24/UE) a proposito dell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza, ponendo fine ad una lunga *querelle*¹⁸. Ma c'è da chiedersi se tale restringimento sia davvero necessario, alla luce della giurisprudenza europea e "ragionevole" nel quadro costituzionale. Già l'ANAC – in sede di consultazione sulle nuove *Linee guida per l'affidamento di servizi sociali* – si è interrogata su una possibile estensione dell'ambito applicativo dell'art. 57 CTS anche a trasporti di organi, sangue ed emoderivati, farmaci ed antidoti salvavita («indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti»), proposta che appare pienamente giustificata e, anzi, da espandere ulteriormente. L'espressione che utilizza il CTS – «servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza» – se letta alla luce della giurisprudenza euro-unitaria, legittima il ricorso alle procedure ivi indicate per tutti i casi in cui vi sia la necessità di assicurare la tutela della salute e della vita umana, in condizioni di obiettiva urgenza, imprevedibilità o in cui sia impossibile, per il soggetto destinatario del servizio, provvedere autonomamente. Ma allargando lo sguardo ad un orizzonte più ampio, viene da chiedersi se esista una specificità tale di questa materia – il trasporto sanitario – da legittimare un diritto speciale così configurato, oppure se non si tratti semplicemente di norme *figlie della storia* e destinate ad essere riasorbite all'interno di un paradigma più ampio e comprensivo.

Ecco che la "forza" – per così dire – delle attività di interesse generale di cui all'art. 118, u.c. Cost. si manifesta, portando – *carsicamente* – ad un allargamento degli istituti dell'amministrazione condivisa in ogni spazio in cui si riconosca l'esistenza di un interesse siffatto.

La sentenza – così pare – legittima una lettura estensiva: se le attività sono di interesse generale, ai sensi dell'art. 118, u.c. Cost., l'obbligo di *favorire* getta una nuova luce sugli strumenti tramite i quali l'amministrazione condivisa può avvenire, senza introdurre segmentazioni artificiose.

— Spunti conclusivi

Dunque, la sentenza n. 131 del 2020, al di là del suo rilevantissimo significato più proprio di *fondamento costituzionale del Terzo settore*, si rivela assai più complessa e da meditare con attenzione. Dalla migliore "messa a fuoco" della specificità della co-progettazione, alla "pacificazione" con l'ordinamento euro-unitario, alla definizione di un profilo regionale di Terzo settore e pluralismo sociale, al consolidamento di un paradigma interpretativo: la *forza propulsiva* di questo pronuncia è destinata a realizzarsi in una pluralità di direzioni, consentendo di sviluppare – in una prospettiva europea – una serie di strumenti promozionali e di relazioni, all'interno del Terzo settore e con gli altri settori.

Così solidamente radicato nella Costituzione (Rossi, 2019 - p. 50 ss.), però, il Terzo settore – nella veste assunta successiva-

mente alla riforma – esige di entrare all'interno dell'agenda politica. La sentenza n. 131 del 2020, infatti, diradando taluni importanti dubbi di legittimità, determina una significativa *chiamata alla responsabilità* sia della politica, sia dell'amministrazione sia, infine, del Terzo settore medesimo, i quali non hanno più *alibi* per rispondere alla domanda su come si intenda dare corpo, in forma sistematica, al principio di sussidiarietà.

La riconferma delle radici costituzionali, soprattutto, potrebbe o mettere a nudo le povertà di una politica che, priva di ogni visione e chiave di lettura, non sa più leggere la realtà sociale (si vedano talune recenti proposte in tema di volontariato e Covid-19); oppure, al contrario, valorizzare quell'autonoma iniziativa di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale che ha rappresentato il vero e proprio *collante*, sociale e politico, in una stagione così difficile.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.11

¹⁸ Sul punto, Albanese (2019, pp. 164-165); qualche osservazione critica sull'eccessivo

restringimento dell'ambito applicativo della disposizione è in Sanchini (2019 - p.270 ss.).

Bibliografia

- Albanese A. (2019), "I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità", *Munus*, 1, pp. 139-186.
- Cartabia M. (1985), *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano.
- De Ambrogio U., Guidetti C. (2016), *La co-progettazione. La partnership tra pubblico e Terzo settore*, Carocci, Roma.
- Fici A. (2020), *Codice del Terzo settore: quello che non vede la giustizia amministrativa*, Vita.it, 7 giugno 2020.
- Gili L. (2018), "Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi", *Urbanistica e Appalti*, 1.2018.
- Giubboni S. (2004), "Solidarietà e concorrenza: 'conflitto' o 'concorso'?", *Mercato Concorrenza Regole*, 1.2004.
- Gualdani A. (2018), *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, Federalismi.it, 6 giugno 2018.
- Marocchi G. (2018), *Coprogrammazione, coprogettazione e gli anticorpi della conservazione*, Welforum.it, 31 agosto 2018.
- Pellizzari S., Magliari A. (a cura di) (2019), *Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Pizzolato F. (2020), *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, Dirittifondamentali.it, 3 settembre 2020.
- Rossi E. (2020), "Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale", *Forum costituzionale*, 3.2020.
- Sanchini F. (2019), "La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore", in Donati F., Sanchini F. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Giuffrè, Milano.
- Tamburini C. (2020), "Pubblica amministrazione e Terzo settore: le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale", *Impresa sociale*, 1. 2020.

Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore

Gregorio Arena

Università degli Studi di Trento, Labsus

Il polo dell'interesse generale

Il Terzo Settore contribuisce in due modi all'attuazione del principio di sussidiarietà. Il primo ha a che fare con l'art. 55 del Codice del Terzo Settore (CTS), mentre il secondo è molto meno evidente.

Il Terzo Settore comprende tutti i soggetti privati che, anziché perseguire interessi privati, perseguono "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale" (CTS, art. 4, comma 1). Questo complesso di soggetti è dunque "terzo" sia rispetto ai soggetti pubblici, che perseguono interessi pubblici individuati dalle leggi, sia rispetto ai soggetti privati, che perseguono interessi privati da essi stessi liberamente individuati.

In origine il termine Terzo Settore (TS) derivava da un'individuazione di carattere residuale, per cui Terzo Settore era tutto ciò che non apparteneva né allo Stato, né al mercato. Oggi, grazie alla legge di riforma, la situazione si è ribaltata ed il Terzo Settore è definito non tanto per esclusione, bensì in positivo grazie al riferimento all'interesse che esso persegue, l'interesse generale (CTS, art. 1).

Si potrebbe dunque dire che oggi, nella società italiana, esistono tre grandi poli, composti ognuno da una pluralità di soggetti anche molto diversi fra loro per funzioni, dimensioni, organizzazione, risorse, etc., ma accomunati dal perseguimento del medesimo interesse: il polo degli interessi pubblici, rappresentato dai soggetti di cui all'art.1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, cioè le amministrazioni dello Stato (ivi comprese le scuole, le Università, gli Istituti Autonomi Case Popolari, gli enti strumentali, le Camere di commercio, ecc.), le Regioni ed i Comuni; il polo degli interessi privati, rappresentato da tutti i soggetti di carattere privato che perseguono fini diversi da quelli degli enti del TS; ed infine il polo dell'interesse generale, rappresentato dagli enti del TS così come definiti dall'art. 4, comma 1 del CTS.

In questa prospettiva il Titolo VII del Codice, intitolato "Dei rapporti con gli enti pubblici" e composto dagli artt. 55, 56 e 57, acquista allora un significato particolare, perché le disposizioni in esso contenute possono essere considerate il punto di incontro e di snodo fra il polo degli interessi pubblici e quello dell'interesse generale. Ciò è ancora più significativo se si tiene presente che le disposizioni di cui al Titolo VII sono esempi di entrambi i paradigmi del Diritto amministrativo su cui oggi si fonda il nostro sistema amministrativo: il paradigma sussidiario all'art. 55 ed il paradigma bipolare tradizionale agli artt. 56 e 57.

Negli artt. 56 e 57 il rapporto fra amministrazioni ed enti del TS è fondato infatti su istituti tradizionali come la convenzione e l'affidamento, in cui è l'amministrazione stessa ad assumere l'iniziativa di sottoscrivere con enti del TS convenzioni per lo svolgimento di attività o servizi sociali (art. 56), oppure ad affidare in convenzione ad enti del TS i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

"Coinvolgimento attivo" degli enti del Terzo Settore

Del tutto diversa è la modalità del rapporto fra amministrazioni pubbliche (tutte le amministrazioni pubbliche, grazie al riferimento all'art.1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001) ed enti del TS disciplinata dall'art. 55 che, non a caso, si intitola "Coinvolgimento degli enti del Terzo Settore".

Fin dal titolo, l'art. 55 dà infatti il senso di un cambiamento radicale nel rapporto fra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale, fra amministrazioni ed enti del Terzo Settore, confermando l'osservazione di Felice Scalvini in un suo saggio recente su questo tema, in cui afferma che "è in attuazione del principio di sussidiarietà che risulta costruito sia l'impianto complessivo del Codice, sia la regolamentazione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del TS. Ed è questo riferimento che deve guidare la lettura, l'interpretazione e l'attuazione di quanto disposto in particolare dall'art. 55 in combinazione con gli altri articoli, in particolare quelli del Titolo I".¹

Coinvolgere è un termine che, già nella sua etimologia, prevede una *partecipazione*. *Co-involgere* viene infatti da *involgere*, un verbo oggi desueto che significa *avvolgere*, *avviluppare*, con l'aggiunta di quel semplice prefisso *co-* che ritroviamo poi nel testo dell'art. 55 laddove si prevede che "... le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di *co-programmazione* e *co-progettazione* e accreditamento...".

Le "funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale", grazie al *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo Settore, diventano così funzioni di *co-programmazione* e *co-progettazione*. Sono funzioni pubbliche la cui titolarità rimane ovviamente in capo alla pubblica amministrazione

¹ Scalvini F. (2018), "Una nuova stagione. Il Codice del Terzo Settore e le relazioni tra enti del Terzo Settore e le Pubbliche

Amministrazioni", *Welfare Oggi*, 2/2018, speciale "Verso l'Amministrazione collaborativa".

precedente ma il cui svolgimento viene condiviso con enti del TS, applicando il modello dell'amministrazione condivisa.

Tutto l'articolo è costruito in modo da garantire la collaborazione (da *cum-laborare*, lavorare insieme) e la condivisione (*con-dividere*) fra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale, in attuazione di un lungo elenco di principi di cui il primo è appunto il principio di sussidiarietà, quello su cui si fonda il nuovo paradigma sussidiario.

Da notare che le amministrazioni devono assicurare "il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore". L'aggiunta dell'aggettivo "attivo" a "coinvolgimento" può sembrare ridondante, ma in realtà ha invece un significato anche pratico notevole, perché normalmente la partecipazione che si realizza attraverso il coinvolgimento di qualcuno nelle attività del soggetto agente non è una partecipazione attiva, autodeterminata, in quanto si viene coinvolti da qualcuno, non ci si coinvolge in qualcosa.

La disposizione in esame prevede pertanto che gli enti del TS coinvolti lo siano in maniera tale da poter partecipare *attivamente* e fattivamente alle attività di co-programmazione e co-progettazione, consentendo loro in tal modo da un lato di realizzare le loro finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e, dall'altro, di dare quel contributo di esperienze, competenze, idee che rappresenta il motivo stesso del loro coinvolgimento.

Si vede qui, con chiarezza maggiore che non in altri casi, una caratteristica tipica dell'amministrazione condivisa, cioè la sua circolarità. Attraverso la co-programmazione, la co-progettazione e gli accreditamenti le amministrazioni "favoriscono", come dispone l'art. 118, u.c. gli enti del TS nello svolgimento delle loro attività di interesse generale. Ma a sua volta il coinvolgimento attivo degli enti di TS è vantaggioso per le amministrazioni. In sostanza l'art. 55, applicando il principio di sussidiarietà nel punto di incontro fra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale crea una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze ed una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli.

La circolarità che emerge applicando l'art. 55 è confermata fra l'altro dall'esperienza derivante da migliaia di patti di collaborazione stipulati in tutta Italia sulla base del *Regolamento per l'amministrazione condivisa* promosso da Labsus², che dimostrano come l'utilizzazione dell'amministrazione condivisa porti sempre vantaggi sia ai cittadini, sia alle amministrazioni.

— I principi della legge sul procedimento

Rispetto all'applicazione del principio di sussidiarietà mediante il *Regolamento per l'amministrazione condivisa* promosso da Labsus c'è però un'importante differenza, laddove

l'art. 55 prevede che il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, sia posto in essere "nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Nel 2013, nel redigere insieme con il Comune di Bologna il *Regolamento per l'amministrazione condivisa* dei beni comuni, avevamo escluso di applicare al nuovo Regolamento gli istituti di partecipazione della legge sul procedimento perché ritenevamo che, per quanto avanzati essi fossero all'epoca in cui erano stati introdotti, essendo inevitabilmente fondati sul paradigma bipolare tradizionale (che è agli antipodi rispetto al paradigma sussidiario su cui si fonda il Regolamento), avrebbero rischiato di introdurre nella nuova normativa elementi di contraddizione.

L'esperienza nell'applicazione del Regolamento in centinaia di Comuni nel corso degli ultimi sei anni ha dimostrato però che, come tutte le funzioni pubbliche, anche quella preposta alla co-progettazione ed all'attuazione dei patti di collaborazione è una funzione procedimentalizzata, che quindi rispetta nel suo svolgersi, sia pure senza affermarlo esplicitamente, i principi della legge sul procedimento.

È dunque comprensibile e condivisibile il richiamo nell'art. 55 al "rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241". Ma è un richiamo che va meglio specificato.

Come nota Fabio Giglioni in un bel libro appena uscito su *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni* di cui è coautore insieme con Andrea Nervi³, il "richiamo dei principi della legge generale sul procedimento è piuttosto indefinito, tanto da poter ricomprendere tutti i principi nella legge contenuti", ma "sembra ragionevole concludere che... il rinvio è ai principi che orientano l'attività procedimentale". In particolare, Giglioni ricorda che "nella relazione di accompagnamento al Codice del Terzo Settore veniva fatto riferimento esplicito all'art. 12, legge n. 241 del 1990⁴, che appunto conforma un sistema di pubblicità e trasparenza nella predeterminazione del rilascio di vantaggi alternativo a quello predisposto dal Codice dei contratti".

Che il riferimento sia ai principi che orientano l'attività procedimentale e in particolare all'art. 12 della legge sul procedimento sembra inoltre confermato dalle disposizioni di cui al comma 4 dell'art. 55, secondo cui "l'individuazione degli enti del Terzo Settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner".

Per quanto importante, tuttavia, il richiamo al rispetto dei principi della legge sul procedimento non è sufficiente per

² <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>

³ Giglioni F., Nervi A. (2019), *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane.

⁴ Legge n. 241 del 1990, "Nuove norme sul procedimento amministrativo", Art. 12, "Provvedimenti attributivi di vantaggi economici", Comma 1: La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici

di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

regolare la complessità dei rapporti di collaborazione e di condivisione di responsabilità fra amministrazioni ed enti del TS che nascono dall'applicazione del principio di sussidiarietà. Qui entra in gioco il riferimento contenuto nel comma 1 dell'art. 55 ai principi di autonomia organizzativa e regolamentare, che consentono alle amministrazioni di disciplinare dettagliatamente tali rapporti mediante un regolamento deliberato dagli organi competenti, contenente gli indirizzi generali, i criteri ed i principi direttivi.

Ricordo, perché ne avevamo discusso in una delle riunioni del *Gruppo degli Amici dell'art. 55*, il tentativo che in tal senso era stato fatto nel 2018 da un gruppo di lavoro istituito presso l'Assessorato al welfare del Comune di Brescia, che aveva predisposto una "bozza di regolamento"⁵ per regolare i rapporti del Comune con gli enti del TS e successivamente, nel 2019, sulla base anche di quel documento, gli ulteriori materiali⁶ molto utili elaborati dal gruppo welfare ANCI Emilia Romagna. Potrebbe essere interessante, partendo da quei documenti, creare un piccolo gruppo di lavoro che predisponga, sulla falsariga del Regolamento per la cura dei beni comuni, un regolamento-tipo per l'attuazione dell'art. 55 del CTS, vista anche la scarsa propensione di molti Comuni a valorizzare la propria autonomia regolamentare in questo settore.

Enti del Terzo Settore e cittadini attivi

Il cenno al *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* mi consente di passare all'esame del secondo modo con cui il Terzo Settore può contribuire all'attuazione del principio di sussidiarietà.

Bisogna tenere presente che nel polo dell'interesse generale non ci sono soltanto gli enti del TS, ma ci sono anche i cittadini attivi non iscritti ad enti del TS, comitati di quartiere, associazioni di cittadini, formazioni sociali informali, etc.

Sono volontari, esattamente come quelli che operano all'interno degli enti del TS, tant'è vero che l'art. 17, comma 2 del CTS afferma che "Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà".

La definizione di volontario data dal CTS è molto centrata sulle attività di volontariato tradizionali e non tiene conto dei circa 800mila cittadini attivi che per loro libera scelta si prendono cura dei beni comuni. Lo fanno in primo luogo per vivere meglio essi stessi, tuttavia sono anche molto solidali,

perché i loro interventi di cura dei beni comuni producono effetti positivi sulla qualità della vita di tutti, anche di coloro che, del tutto legittimamente, non si sono attivati.

Ma ciò che rileva, qui, è la presenza all'interno del polo dell'interesse generale di due sottoinsiemi con cui le amministrazioni possono collaborare nel perseguimento dell'interesse generale. Il primo è costituito dal complesso degli enti del TS, con cui la collaborazione è disciplinata, come abbiamo visto, dall'art. 55 del CTS. Il secondo sottoinsieme è molto più fluido ed è rappresentato dalle centinaia di migliaia di cittadini attivi, singoli e associati, con cui la collaborazione è disciplinata dai *Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* e dai relativi patti di collaborazione.

Mentre per quanto riguarda gli enti del TS la loro collocazione nel polo dell'interesse generale dipende ovviamente dalla loro storia e tradizione, oltre che attualmente dal Codice del TS, per quanto riguarda invece i cittadini è la Costituzione stessa che, qualora essi svolgano attività di interesse generale, prevede la loro collocazione all'interno del polo dell'interesse generale (art. 118, u.c.).

Questa previsione è doppiamente importante. Da un lato, perché in tal modo la Costituzione smentisce uno degli assunti principali su cui si fonda la visione dicotomica del mondo (diviso in portatori di interessi pubblici e portatori di interessi privati) secondo la quale i portatori di interessi privati sono per definizione egoisti e incompetenti. Egoisti perché preoccupati solo ed unicamente dei propri interessi personali ed incompetenti perché comunque non in grado, anche volendolo, di occuparsi di interessi diversi dai propri. Dall'altro lato la Costituzione, prendendo atto che migliaia di cittadini, in vari modi, perseguono quotidianamente l'interesse generale, riconosce implicitamente la possibilità che soggetti appartenenti al polo del "Mercato", portatori perciò di interessi privati, possano temporaneamente "migrare", per così dire, nel polo dell'interesse generale.

In questo (ma non solo in questo) i cittadini attivi sono diversi dagli enti del TS che sono gli unici, per legge e per vocazione, stabilmente collocati all'interno del polo dell'interesse generale, mentre i cittadini possono appunto essere in certi momenti portatori di interessi privati e in altri perseguire l'interesse generale.

Ma in realtà anche gli enti del TS devono stare attenti, perché la loro collocazione nel polo dell'interesse generale non è scontata, c'è sempre in agguato il rischio di cadere nell'auto-referenzialità, antepoendo i propri interessi (in quanto tali, interessi privati dell'ente) all'interesse generale. Mentre per i cittadini attivi è perfettamente legittimo il "ritorno", per così dire, nel polo degli interessi privati, perché quella è la loro collocazione fisiologica e normale, per gli enti del TS l'autore-

⁵ "Bozza di Regolamento Comunale, per la regolamentazione dei rapporti con gli Enti del Terzo Settore, in attuazione del Codice del Terzo Settore". Bozza elaborata nel mese di aprile 2018 dal gruppo di lavoro istituito presso l'Assessorato al welfare del Comune di Brescia, successivamente diffusa dall'ANCI nazionale attraverso la "Commissione welfare" come base di discussione. <https://www.fondasm.it/>

[fondasm/export/sites/default/asm/eventi/news/documenti_2019/4-regolamento-comunale-attuativo-art.55.pdf](http://fondasm.it/fasm/export/sites/default/asm/eventi/news/documenti_2019/4-regolamento-comunale-attuativo-art.55.pdf)

⁶ "Codice del Terzo Settore: il rapporto tra Enti pubblici e Terzo Settore, la cassetta degli attrezzi del percorso regionale e il Regolamento promosso da ANCI". Un toolkit regionale ed il lavoro realizzato attraverso il gruppo welfare ANCI Emilia-Romagna per la definizione di

un Regolamento comunale sui rapporti di collaborazione tra Comune/Unione e i soggetti del Terzo Settore, in attuazione degli art. 55 e 56 del Codice Terzo Settore. <http://www.anci.emilia-romagna.it/Novita/Codice-del-Terzo-Settore-il-rapporto-tra-Enti-pubblici-e-Terzo-Settore-la-cassetta-degli-attrezzi-del-percorso-regionale-e-il-Regolamento-promosso-da-ANCI>

ferenzialità è inaccettabile, perché vuol dire venir meno alla propria vocazione originaria al servizio, appunto, dell'interesse generale.

Enti del Terzo Settore come soggetti bifronti

Leggendo in sequenza gli artt. 114, primo comma e 118, ultimo comma della Costituzione comincia ad apparire il secondo modo con cui gli enti del TS contribuiscono all'attuazione del principio di sussidiarietà.

L'art. 114, primo comma dispone infatti che "La *Repubblica* è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

Mentre l'art. 118, ultimo comma, com'è noto, 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".

L'elenco dei soggetti pubblici che nell'art. 118, ultimo comma costituisce il soggetto del verbo *favoriscono* coincide con l'elenco di cui all'art. 114, primo comma (che individua i soggetti che costituiscono la Repubblica italiana) e quindi può essere sostituito con un unico termine: *Repubblica*.

Di conseguenza l'art. 118, ultimo comma si può leggere così: "La *Repubblica* favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Questa sostituzione di termini, che può apparire un mero *escamotage* semantico, ha invece il merito di rendere evidente l'importanza che la Costituzione attribuisce all'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Nei primi articoli della Costituzione è infatti ricorrente il riferimento alla Repubblica come soggetto cui i nostri Padri e Madri Costituenti hanno voluto attribuire compiti considerati di fondamentale importanza per l'intera comunità nazionale.

L'art. 2, innanzitutto, in cui si afferma che "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...". L'art. 5, secondo cui "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali...". L'art. 9, che afferma che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Ma soprattutto l'art. 3, secondo comma, che attribuisce alla *Repubblica* il compito fondamentale di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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".

In questi (così come negli altri) articoli della Costituzione in cui il soggetto della disposizione costituzionale è la *Repub-*

blica, questo termine deve intendersi sempre come riferito non solo ai poteri pubblici che compongono l'apparato istituzionale (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), ma anche all'insieme dei soggetti pubblici e privati che compongono la comunità nazionale.

Sono dunque *Repubblica*, in senso materiale e non formale, in questa prospettiva, tutti i corpi intermedi, cioè le autonomie funzionali (Università, Scuole, Camere di commercio); le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici degli associati (organizzazioni sindacali, associazioni datoriali, ordini professionali); le cooperative di produzione e lavoro, le cooperative sociali e quelle di consumo; le fondazioni originate da atti di legge e infine, tutti i soggetti che perseguono scopi di natura sociale, culturale e religiosa attraverso attività di interesse generale.

Ne deriva che gli enti del Terzo Settore quando svolgono attività di interesse generale sono "cittadini associati", quindi destinatari del sostegno dei soggetti pubblici ai sensi dell'art. 118, ultimo comma e dell'art. 55 del CTS.

Dall'altro lato, però, essendo *Repubblica*, in quanto corpi intermedi di fondamentale importanza nella composizione della comunità nazionale spetta anche ad essi, sempre ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, il compito di "favorire" le autonome iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

In un certo senso, è come se gli enti del Terzo Settore fossero bifronti. Da un lato sono cittadini associati che la Repubblica (intesa come apparato istituzionale) deve sostenere quando svolgono attività di interesse generale. Dall'altro lato, cioè dal punto di vista dei cittadini attivi, sono "Repubblica" in senso materiale e quindi devono essi stessi "favorire" le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. In questa prospettiva pertanto gli enti del TS si assumono una responsabilità pubblica, alla pari con i soggetti pubblici, per l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Ne deriva che il sostegno che i soggetti pubblici forniscono agli enti del Terzo Settore intesi come *Repubblica* per consentire loro di adempiere a tale responsabilità nei confronti dei cittadini attivi costituisce per tali soggetti pubblici uno dei modi con cui essi possono dare attuazione al principio di sussidiarietà. Anziché sostenere direttamente i cittadini attivi, sostengono gli enti del Terzo Settore che in vari modi a loro volta "favoriscono" le autonome iniziative dei cittadini attivi per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Il cerchio si chiude

Le amministrazioni, il polo dell'interesse pubblico, hanno rapporti fondati sul principio di sussidiarietà con il polo dell'interesse generale, in modo e con strumenti diversi a seconda dei due sottoinsiemi che compongono quest'ultimo.

Con gli enti del TS il coinvolgimento attivo da parte delle amministrazioni, che si estrinseca nella co-programmazione e nella co-progettazione, è disciplinato in primo luogo dal

principio di sussidiarietà e poi dall'art. 55 del CTS e, auspicabilmente, da regolamenti comunali in materia.

Con i cittadini attivi il rapporto di collaborazione con le amministrazioni è regolato dal principio di sussidiarietà, dai *Regolamenti per l'amministrazione condivisa* e dai patti di collaborazione.

Ma all'interno del polo dell'interesse generale gli enti del TS possono a loro volta attuare il principio di sussidiarietà sostenendo in vari modi i cittadini attivi nelle attività di cura dei beni comuni. E questi ultimi, a loro volta, anche grazie a questo sostegno, stipulano patti di collaborazione per la cura dei beni comuni con le amministrazioni.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.07

Bene comune, partecipazione e democrazia

RECENSIONE A CURA DI Felice Scalvini
Assifero

Enzo Pezzini (2019), *Bene comune, partecipazione e democrazia*, Ecra, Roma.

È illuminante e particolarmente utile il libro “Bene comune, partecipazione e democrazia” di Enzo Pezzini, pubblicato per i tipi di ECRA, la casa editrice del Credito cooperativo. Illuminante perché colloca nella giusta prospettiva, storica e concettuale, le relazioni tra due grandi filoni di pensiero sociale – quello cooperativo e quello cattolico – che hanno segnato profondamente ormai quasi due secoli di storia. Utile in quanto offre una base di riflessione per comprendere come la cooperazione, per propria natura, risulti essere un fenomeno caratterizzato da un costante rapporto di scambio con i contesti comunitari entro i quali si sviluppa. Subendo influssi e al tempo stesso influenzando a sua volta l’habitat culturale e sociale, tanto a livello locale quanto nel più ampio scenario delle evoluzioni sociali, economiche e politiche che hanno caratterizzato gli ultimi due secoli.

Pezzini, forte della sua esperienza di studioso, ma anche di cooperatore collocato in privilegiati punti di osservazione del movimento cooperativo (è stato, tra l’altro, per oltre quindici anni responsabile dell’ufficio di Confcooperative presso l’Unione Europea), analizza con lucidità le dinamiche che hanno visto convergere in varie forme l’esperienza cooperativa e l’azione sociale del mondo cattolico. Una consonanza costruita innanzitutto sul piano dottrinario, dove la Chiesa ha richiamato l’esperienza e l’azione cooperativa con sempre maggiore forza nei documenti che hanno segnato, a partire dall’enciclica *Rerum Novarum* sino alla *Laudato Si’*, il progressivo dispiegarsi della sua dottrina sociale. Fatto peraltro da considerarsi quasi naturale, se si tiene conto che quando Leone XIII prende di petto la questione sociale siamo nel 1891. Vi sono quindi alle spalle vari decenni di dibattito e spesso di dure contrapposizioni tra socialisti di impronta marxiana e socialisti comunitari, che rappresentano il primigenio ceppo da cui è scaturita l’esperienza cooperativa. Quest’ultimi peraltro spesso ispirati da una forte motivazione religiosa (come i Probi Pionieri di Rocherdale) anche se non necessariamente cattolica.

Dopo una prima parte dedicata ad illustrare in modo documentato questo percorso, nella seconda, abbandonato il registro storico, vengono messi a confronti i testi della dottrina cattolica e della dottrina cooperativa riguardo ai principi chiave di riferimento: il personalismo, la sussidiarietà, la solidarietà, il bene comune, la partecipazione, la destinazione universale dei beni. Ne esce un quadro denso di coincidenze, assonanze e indicazioni convergenti, particolarmente suggestivo e illuminante. Anche perché appare chiaro come i principi possano – e quindi debbano – essere applicati attraverso specifiche e definite prassi operative, tipiche dei meccanismi di funzionamento dell’impresa cooperativa, anziché essere semplicemente evocati. Senza la rigorosa linea applicativa,

dettata dall’esperienza e dalla prassi cooperativa, il richiamo ai valori risulta essere addirittura fuorviante. Finendo spesso per rappresentare una sorta di giustificazione aprioristica rispetto a prassi e comportamenti palesemente difformi e talora deteriori. Riguardo a questa questione l’analisi di Pezzini propone di fatto un rigoroso metodo di valutazione, molto utile per analizzare l’azione dei operatori ed in particolare dei dirigenti. Si tratta di verificare se i valori enunciati, a cui dicono di ispirarsi, si siano tradotti nella concreta attuazione dei principi cooperativi di riferimento. Questo all’interno delle singole cooperative, ma anche nei rapporti tra cooperative e nelle organizzazioni di rappresentanza, nonché, naturalmente nei rapporti con le comunità di riferimento. Diversamente risulterà opportuno qualche approfondimento e un coerente adeguamento della rotta.

Il rapporto tra dottrina sociale della Chiesa e cooperazione segna dunque una linea di riflessione e di condotta esigente che risulta ben identificabile grazie anche all’esempio di molti leader che hanno saputo, attraverso la loro azione, coniugare le due fonti di ispirazione e farle divenire un potente fattore di innovazione sociale e promozione umana nel corso di momenti storici e in contesti molto differenti. A costoro è dedicata la terza parte del libro e Pezzini ce ne offre una carrellata, attraverso diverse epoche – dalle origini ai tempi più recenti – e vari paesi – dal Regno Unito al Canada, dall’Italia all’America Latina, all’Ucraina, alla Germania ed altri ancora. Una panoramica che potrà rappresentare sicura fonte di ispirazione, come tutto il libro, per chi oggi continua a vivere con passione e vere motivazioni ideali l’esperienza cooperativa.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.08

Leadership al femminile e cooperazione. Un binomio virtuoso

RECENSIONE A CURA DI Arianna Radin

Consulta per le Persone in Difficoltà di Torino - Università degli Studi di Bergamo

Andrea Bassi, Paola Miolano (2020), *Leadership al femminile e cooperazione. Un binomio virtuoso*, Franco Angeli, Milano.

In Italia, più che in altri Paesi europei, l'opportunità lavorativa e di carriera delle donne è ostacolata dalla mancanza di servizi per le famiglie, da una divisione del lavoro domestico squilibrata, spesso a favore degli uomini, dal lavoro di cura che, dalla prole in crescita ai genitori ormai anziani, sembra non mancare mai alle donne. Tuttavia, o forse proprio per questo, la crisi economica sembra aver avvantaggiato, per così dire, le lavoratrici, soprattutto quelle che scelgono settori a loro "riservati" – ad esempio il lavoro di cura retribuito – o di avere un orario lavorativo ridotto. Il mondo cooperativo sembra il naturale bacino di occupazione per le donne. Quali siano le buone – e le cattive? – prassi del settore è l'oggetto di "Leadership al femminile e cooperazione. Un binomio virtuoso", disponibile in formato e-book per la sezione open-access di Franco Angeli.

Il volume di Andrea Bassi, autore delle parti introduttive e conclusive, e di Paola Miolano, che ha scritto i due capitoli di scenario e il capitolo della ricerca, s'interroga sulle disparità di genere in un settore, il mondo cooperativo, particolarmente popolato da lavoratrici. Attraverso una suddivisione in capitoli ben articolata, gli autori guidano il lettore a rispondere in autonomia agli interrogativi che hanno mosso l'indagine e la scrittura, portandolo prima ad intraprendere un viaggio nel lavoro femminile italiano (capitolo 1), poi nel mondo femminilizzato delle cooperative dell'Emilia Romagna (capitolo 2), infine, grazie ad una ricerca svoltasi nel 2017 con fondi della Fondazione Giovanni dalle Fabbri di Faenza, facendogli ascoltare le voci delle protagoniste (capitolo 3).

Dalla lettura complessiva del volume emergono alcuni temi particolarmente interessanti. Innanzitutto, la "questione tempo" che ha una triplice chiave di lettura: si tratta sia del tempo-carriera (ovvero l'importanza della longevità di permanenza nella stessa azienda), sia del tempo-dedicato all'azienda e, conseguentemente, del tempo "rubato" alla vita familiare. La conciliazione lavoro-famiglia o, per dirla in maniera più neutrale, lavoro-qualità della vita, è certamente un tema rilevante per chi voglia occuparsi di disparità di genere, non solo nel settore cooperativo. In secondo luogo, i tre famosi pregiudizi quando si tratta di donne che lavorano – fanno meno bambini, sono madri peggiori e sono infelici (Del Boca et. al., 2012)¹ – restano qui ancora da sfatare.

Se è vero che, come ha recentemente sostenuto Nixey, "nel Novecento, quando finalmente le donne entrarono nel mon-

do del lavoro, gli angeli del focolare, persero le ali" (Internazionale, 3 luglio 2020, p. 92), l'associazione donna-figura materna sembra in questo volume aver spiccato il volo. Infatti, si sottolinea come il valore aggiunto delle donne che lavorano, per di più in posizioni apicali, sia "la capacità di ascoltare (...), pazienza e ascolto, ma anche una minore rigidità gerarchica" definiti esplicitamente come "tratti distintivi vicini all'universo materno" (p. 81). Tralasciando la criticità del sostenere, più o meno implicitamente, che le famiglie non siano organizzazioni gerarchizzate – generazioni di figli che si sono sentiti dire "perché te lo dice tua madre!" potrebbe dissentire! – stupisce in particolar modo come questa immagine sia radicata nelle apicali intervistate. E stupisce ancora di più perché, in terzo luogo, sono le stesse partecipanti alla ricerca a sottolineare l'importanza del cambiamento dell'immaginario *maschile* nei confronti delle donne per il miglioramento della situazione lavorativa, incolpando le donne di essere allo stesso tempo poco caparbie nell'ottenere ciò a cui aspirano...con buona pace delle lotte femministe!

Con un utilizzo efficace e puntuale delle banche dati e relative statistiche a disposizione sul tema, il volume si propone come strumento di lettura per analizzare il fenomeno dell'occupazione femminile nel mondo cooperativo, mostrando certamente i lati più virtuosi dell'esperienza dell'Emilia-Romagna. Tuttavia, si avverte la mancanza di un approfondimento della letteratura su manager e managerializzazione del settore e, soprattutto, sul tema delle carriere al femminile.

L'interessante approfondimento del cosiddetto "soffitto di cristallo" – il fenomeno della scarsa presenza femminile ai livelli dirigenziali e apicali, nonostante l'aumento della loro partecipazione al mercato del lavoro – sembra stonare con la parte del volume dedicata alla ricerca soprattutto perché le partecipanti sono donne che, in qualche modo, sono riuscite a incrinare questo soffitto e si trovano in posizione apicale all'interno della loro organizzazione. L'eventuale utilizzo della metafora "porta di vetro"² o della "porta di cristallo"³, ad indicare le diverse difficoltà per le donne di ingresso nel mondo del lavoro, avrebbe invece valorizzato alcune importanti riflessioni del volume, ad es. "pare evidente che la penalizzazione di genere avvenga al momento della scelta lavorativa" (p.21).

Il merito della ricerca qualitativa, che sopperisce all'esiguo numero di partecipanti con un campionamento per quote, è di proporre una fotografia nitida della questione di genere e leadership nel mondo cooperativo in Emilia-Romagna, regione particolarmente significativa. Per questo resta la voglia,

¹ Del Boca D., Mencarini L., Pasqua S. (2012), *Valorizzare le donne conviene*, Il Mulino, Bologna.

² Carli L.L., Eagly A.H. (2016), "Women face a labyrinth: An examination of metaphors for

women leaders", *Gender in Management: An International Journal*, 31(8), pp. 514-527.

³ Hassink W.H.J., Russo G. (2010), "The Glass Door: The Gender Composition of Newly-Hired

Workers Across Hierarchical Job Levels", IZA Discussion Paper No. 4858. <https://ssrn.com/abstract=1584189>

una volta terminata la lettura del volume, di un ulteriore approfondimento, auspicabile anche alla luce dei cambiamenti che il mondo lavorativo tutto e il settore cooperativo in particolare si trova ad affrontare in epoca di post(?)-Covid.

La lettura, virtuosa come il binomio a cui si fa riferimento nel sottotitolo del volume, è raccomandata a chi voglia avvicinarsi al tema della disparità di genere nel settore lavorativo, a chi voglia osservare con altri occhi il mondo della cooperazione e, infine, a chi voglia leggere una bella ricerca di una volta.

DOI: 10.7425/IS.2020.03.09