Impresa Sociale

4

2020

Valutare la valutazione. Sette autori intervengono su presupposti, metodi ed esiti delle esperienze di valutazione e sull'impatto sociale.
E molto altro: il welfare dopo la pandemia, le valenza sociali dell'impresa artigiana, la stretta via dell'azionariato diffuso tra nazionalizzazioni e privatizzazioni, il Codice del Terzo settore e gli adeguati assetti organizzativi, la nozione di gratuità nelle convenzioni con il Terzo settore.

Colophon

DIRETTORE RESPONSABILE
Felice Scalvini, *presidente di Assifero*

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

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

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

DIRETTORE
Gianfranco Marocchi, *Impresa Sociale - Welforum*

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

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

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

La rivista Impresa Sociale e il sito www.rivistaimpresa.it sono curati da Iris Network.
Editore Iris Network.
Impresa Sociale è un marchio di proprietà del Gruppo Cooperativo CGM

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

Numero 4/2020

Indice

3 Ripensare il welfare dopo la pandemia. Il possibile ruolo delle imprese sociali
Andrea Bernardoni

FOCUS
Valutare la valutazione. Opinioni a confronto

12 La valutazione dell'impatto sociale? Farla divenire uno strumento utile
Sara Depedri

21 Sono utili gli interventi sociali?
Gian Paolo Barbetta

27 La valutazione di impatto: versione forte e versione debole
Marco Musella

31 Raccogliere e valorizzare i dati sull'impatto. Quale contributo alla conoscenza?
Luigi Corvo, Lavinia Pastore

40 L'approccio alla valutazione dei progetti L'esperienza della Fondazione Compagnia di San Paolo
Flavia Coda Moscarola, Marco Demarie

45 Per una analisi critica della valutazione
Gianfranco Marocchi

54 Valutazione d'impatto sociale Committenti, Enti di Terzo Settore e valutatori
Nicoletta Stame

61 Quando l'impresa artigiana si comporta da impresa sociale
Roberto Paladini

72 L'Italia tra nazionalizzazioni, privatizzazioni e azionariato diffuso
Lorenzo Innocenti

86 Gli Enti del Terzo Settore ed il principio degli adeguati assetti organizzativi
Domenico Francesco Donato

95 Le convenzioni con il Terzo settore tra gratuità e regime dei rimborsi Nota a Tar Toscana, 1 giugno 2020, n. 666
Simone Franca

IN COPERTINA: Cianotipia di Lara Luxardi
www.instagram.com/laraluxardistudio

Ripensare il welfare dopo la pandemia

Andrea Bernardoni, *Legacoop Umbria - Legacoopsociali*

Responsabile dell'Area Ricerche presso Legacoopsociali Nazionale, ricopre l'incarico di Responsabile del Dipartimento cooperative sociali, imprese sociali e cooperative di comunità presso Legacoop Umbria dove è anche Responsabile dell'Ufficio economico e finanziario.

La pandemia di Covid-19 ha messo sotto pressione la rete dei servizi sociali e sanitari, esposti ad un'onda d'urto imprevista, ma non imprevedibile, che ha fatto esplodere la domanda di prestazioni sanitarie e di interventi sociali. Quello che abbiamo vissuto – e che stiamo ancora vivendo – ha svelato le fragilità del welfare italiano e, contemporaneamente, ha reso evidente la funzione ed il senso del welfare, presidio di diritti fondamentali come la salute e garanzia del benessere collettivo della comunità.

Nella pandemia, insieme alle criticità ed ai punti di debolezza, sono però emerse anche le risorse ed i punti di forza del nostro welfare e, più in generale del Paese, tra cui è possibile annoverare anche l'esistenza di una rete di imprese sociali ed enti del Terzo settore presenti in modo capillare in tutto il territorio nazionale che durante l'emergenza sono state in prima linea, in molti casi sono intervenute prima degli attori pubblici nell'affrontare le difficoltà delle famiglie: hanno saputo riorganizzare i servizi esistenti; hanno ideato nuove attività capaci di affrontare i bisogni generati dalla pandemia; hanno utilizzato la tecnologia per ripensare le modalità di produzione di molti servizi "a distanza" e, allo stesso tempo, hanno implementato nuovi progetti digitali rivolti a bambini, ragazzi, persone disabili ed anziani. Si sono impegnate nella costruzione di nuove reti sociali ed economiche e nel rafforzamento dei legami comunitari sfibrati dal confinamento forzato, così come hanno fatto le migliaia di volontari che in poche ore dall'inizio del primo lockdown hanno saputo organizzare la distribuzione di farmaci, cibo ed altri generi di prima necessità alle persone più fragili rimaste sole e senza punti di riferimento.

Questo intervento, partendo dall'analisi delle criticità del welfare sociale e sanitario, vuole aprire un confronto dal basso sul futuro del welfare, dopo la pandemia. Una riflessione che appare quanto mai necessaria considerando che i provvedimenti adottati nell'emergenza dal Governo sono concentrati esclusivamente sul potenziamento del Sistema Sanitario Nazionale senza, però, metterne in discussione le logiche di fondo che hanno determinato la situazione attuale e non prevedono il rafforzamento della rete dei servizi alla persona che invece costituisce un fattore strategico non solo per innalzare il livello di coesione sociale ma, più in generale, per la crescita economica del Paese.

Le fragilità del welfare sociale e sanitario

Il welfare sociale e sanitario del nostro Paese già al momento dell'esplosione della pandemia presentava diverse fragilità riconducibili ad una pluralità di fattori tra cui il sotto finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale e della rete dei servizi sociali ed educativi, la presenza di forti diseguaglianze territoriali in termini di risorse, servizi e performance e il forte squilibrio delle risorse destinate al welfare a favore dei trasferimenti monetari piuttosto che al finanziamento dei servizi.

Negli ultimi dieci anni in Italia il finanziamento pubblico del Sistema Sanitario Nazionale è cresciuto dello 0,9% annuo ad un tasso inferiore rispetto all'inflazione (+1,07%), un trend che ha fatto perdere nel periodo 37 miliardi di euro di risorse, ha determinato una riduzione della spesa sanitaria pubblica rispetto al prodotto

interno lordo ed una contrazione della spesa sanitaria pro-capite passata da 1.893 a 1.746 euro nel periodo 2009-2019, facendo arretrare l'Italia nel confronto con altri Stati europei. Nel 2018 la spesa sanitaria pro capite in Germania ed in Francia era rispettivamente doppia e superiore del 60% a quella italiana[1]. L'impoverimento del welfare sociale è stato ancora più marcato di quello sanitario. Dopo la crisi del 2008 i fondi nazionali per le politiche sociali sono stati praticamente azzerati e non sono ancora stati interamente rispristinati, mentre la spesa sociale dei comuni che nel 2010 era stata di 7,127 miliardi di euro (un valore pari allo 0,46% del Pil nazionale) nel 2017 era pari a 7,234 miliardi di euro corrispondenti allo 0,41% del Pil con una riduzione superiore al 10%[2].

La disuguaglianza del welfare sociale e sanitario, un problema storico del nostro Paese, è divenuto ancora più marcato dopo la crisi economica dei primi anni Duemila ed in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. Il secondo rapporto sulle diseguaglianze di salute in Italia mette in evidenza come il Paese abbia raggiunto uno stato di avanzamento ancora modesto nell'implementazione di politiche di contrasto a questo problema[3]. Analizzando la speranza di vita alla nascita, le differenze tra regione e regione sono molto marcate e diventano drammatiche se si prende in esame la speranza di vita in buona salute. Nella provincia di Bolzano si vive in buona salute mediamente sino a 70 anni mentre in Calabria solo fino a 52 anni[4]. Anche se la speranza di vita alla nascita è influenzata da più fattori, non tutti riconducibili all'intervento pubblico ed alle politiche di welfare, questo dato pone un problema di giustizia distributiva che dovrebbe rappresentare la priorità degli interventi che andranno a ridefinire il welfare dopo la pandemia e che non è legato alla sola spesa sanitaria ma coinvolge anche l'educazione, la cultura ed il welfare sociale. Anche in questo ambito le differenze regionali sono molto marcate, basti pensare che la spesa sociale pro capite dei comuni in Calabria è di 22 euro a persona mentre nella Provincia di Bolzano raggiunge i 589 euro a persona ed in Italia il valore medio è di 119 euro.

Nel suo complesso l'Italia destina alla protezione sociale una quota importante del prodotto interno lordo che nel 2017 ha raggiunto 29,1% a fronte di un valore medio europeo del 27,9%. Queste risorse, tuttavia, sono prevalentemente impiegate per finanziare i trasferimenti monetari e soprattutto per le pensioni di anzianità e vecchiaia che da sole rappresentano il 16% del Pil, mentre sono utilizzate solo marginalmente per finanziare la rete dei servizi sociali, tanto da collocare l'Italia tra gli ultimi Paesi in Europa per questa voce di spesa. Tale tendenza si è rafforzata negli ultimi anni quando tutti i governi che si sono succeduti alla guida del Paese anziché finanziare i servizi hanno introdotto misure che sono andate a potenziare il volume dei trasferimenti monetari come il bonus da "80 euro" del Governo Renzi o "Quota 100" introdotta dal primo Governo Conte. Questo trend ha trovato conferma anche nella pandemia, quando il Governo, al crescere dei bisogni sociali delle famiglie, ha introdotto nuovi bonus anziché rafforzare la rete dei servizi presenti nei territori, penalizzando, in questo modo, le fasce della popolazione che vivono in condizioni socio economiche più disagiate e che hanno dovuto superare maggiori barriere per accedere alle misure governative come, ad esempio, tutte quelle volte a sostenere le attività estive dei bambini e dei ragazzi.

I limiti delle logiche di mercato nel welfare

La pandemia ha reso evidenti anche i danni prodotti sul sistema sanitario e sulla rete dei servizi sociali dalla diffusione, avvenuta negli ultimi decenni, delle logiche e degli strumenti tipici del mercato nel welfare. Tale cambiamento culturale ed organizzativo iniziato, partendo dalla sanità, negli anni Novanta con il d.lgs. 502 del 1992 e poi con il d.lgs. 229 del 1999 ha messo al centro la dimensione tecnica e l'efficienza economica delle scelte, eliminando dal discorso pubblico sulla salute, sull'educazione e sull'inclusione sociale la dimensione collettiva e democratica del welfare.

In ambito sanitario, ad esempio, la piena adesione all'idea di efficienza produttiva, tipica della logica mercantile, ha determinato un impoverimento della concezione di servizio pubblico su cui si era fondata l'istituzione, nel 1978, del Servizio

1 Memoria della Corte dei Conti sul Decreto-Legge n. 18/2020 recante misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (AS 1766), 25 marzo 2020, Roma.

2 Istat (2020), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali, Anno 2017*, Report Istat, 18 febbraio 2020, Roma.

3 Costa G., Bassi M., Gensini G.F., Marra M., Nicelli A.L., Zengarini N. (2014), *L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, Franco Angeli, Milano.

4 Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, 3 luglio 2020, Roma.

Sanitario Nazionale. Il processo di aziendalizzazione degli ospedali e delle unità sanitarie locali ha reso queste organizzazioni degli apparati di produzione di prestazioni, a cui è attribuito un "prezzo" economico attraverso i DGR (*diagnosis related group*, sistema introdotto negli anni Ottanta negli Stati Uniti per dare una remunerazione economica delle singole prestazioni sanitarie alle assicurazioni private coinvolte nel programma Medicare), in concorrenza sia con le altre aziende ospedaliere pubbliche che con i soggetti privati accreditati. In questo nuovo contesto culturale ed organizzativo è la concorrenza tra gli operatori a garantire il raggiungimento dell'efficienza del sistema sanitario. Così facendo, l'idea di mercato ha fatto il suo ingresso in un mondo che era stato pensato e progettato come produzione collettiva di benessere sociale "fuori dal mercato", in cui insieme alla salute si promuoveva la partecipazione, l'informazione, la conoscenza ed il controllo democratico dei servizi[5].

La pandemia ha mostrato in modo plastico il fallimento di questo modello, ben rappresentato da due casi esemplificativi: il sistema sanitario della Lombardia e quello della regione Calabria.

La Lombardia nella prima ondata pandemica è stata la regione che ha fatto registrare le peggiori performance sanitarie sia in termini di numerosità dei decessi che in termini di incidenza dei decessi sulle persone contagiate. Ci possono essere diverse spiegazioni di questo fallimento ma è evidente che, tra queste, grande importanza va attribuita alle specificità del modello sanitario lombardo. La Regione Lombardia ha spinto con grande decisione sull'aziendalizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e sulla concorrenza tra strutture pubbliche e private accreditate. In questo modello, più che in altre regioni, le scelte sia delle strutture pubbliche che di quelle private sono state orientate dalla dimensione economica dei DRG, favorendo la concentrazione del personale, delle strutture e degli investimenti tecnologici in attività volte a fronteggiare patologie più remunerative e la creazione di poli di eccellenza altamente specializzati che operano in concorrenza gli uni con gli altri, trascurando le esigenze di cura meno convenienti e effettuando un limitato investimento sulla medicina territoriale. L'adozione decisa di un approccio centrato sulle logiche di mercato, sulle singole prestazioni e sul loro costo, ha inoltre determinato un ridotto investimento sull'integrazione socio sanitaria, aspetto critico in tutta Italia che però in Lombardia si è dimostrato particolarmente deficitario. Pur in presenza di un'elevata dotazione finanziaria e di un alto livello di efficienza tecnica ed economica il modello sanitario lombardo è stato tra i peggiori a livello globale per l'efficacia della risposta fornita nella prima ondata pandemica.

Una delle principali argomentazioni utilizzata dai sostenitori dell'adozione delle logiche di mercato nel welfare, a partire dalla sanità, è la necessità di rendere più efficiente la gestione delle strutture pubbliche, eliminando logiche politiche e clientelari. E una gestione efficiente dei servizi pubblici è la condizione essenziale per garantire la sostenibilità di lungo periodo della rete dei servizi di welfare. Saper impiegare al meglio le risorse disponibili costituirebbe un prerequisito anche per superare gli squilibri territoriali in materia di servizi sociali e sanitari. L'esperienza della Regione Calabria, tuttavia, dimostra che l'adozione di logiche di mercato non assicura affatto il raggiungimento di questo obiettivo primario per la tenuta democratica del Paese. In Calabria, così come in altre regioni del Meridione, nonostante l'adozione delle logiche aziendali da parte delle strutture pubbliche e la separazione tra il livello tecnico e quello politico, avvenuta anche grazie ad un periodo di commissariamento della "sanità" da parte del Governo centrale che dura da quasi 11 anni, gli incrementi di efficienza tecnica ed economica del sistema sanitario sono stati modesti ed il miglioramento dell'efficacia dei servizi sanitari nullo. La Corte dei Conti nel 2019 ha certificato un debito del sistema sanitario della Calabria verso i fornitori pari a circa 1,1 miliardi di euro ed un disavanzo annuale di 105 milioni di euro, mentre il Governo ha confermato l'inadeguatezza della rete dei servizi sanitari di questa regione adottando per la Calabria, nel corso della seconda ondata della pandemia, misure estremamente restrittive pur in presenza di un contenuto livello di contagi di Covid-19.

In ambito sociale la diffusione delle logiche di mercato ha creato un duplice effetto distorsivo sia nei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo

5 Pioggia A. (2020), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.

> “ Le scelte che determinano quali sono i bisogni sociali che una comunità può soddisfare, quali modalità e quali risorse possono essere utilizzate non possono che essere parte di un progetto che definisce un’idea di Persona e di Società ed ha una valenza autenticamente politica. Sono passaggi fondamentali che determinano la qualità del sistema democratico di uno Stato. ”

settore che in quello con i cittadini. Rispetto al Terzo settore, la collaborazione che aveva caratterizzato gli ultimi decenni del Novecento favorendo il superamento, in tempi relativamente rapidi, di istituzioni totali – come quella manicomiale e la creazione di nuove filiere di servizi come quelle dedicate alla disabilità – è stata sostituita dalla competizione. In termini operativi questo cambio di approccio ha determinato: la diffusione su larga scala delle gare di appalto quale strumento per regolare i rapporti tra attori pubblici ed enti del Terzo settore; la centralità delle norme volte a garantire la concorrenza anche nel settore sociale ed il prevalere dell’efficienza economica e della correttezza formale sull’efficacia sociale degli interventi realizzati. Nel rapporto con i cittadini le logiche di mercato hanno favorito la diffusione di bonus e trasferimenti monetari piuttosto che il potenziamento della rete dei servizi, trasformando i cittadini da attori titolari di diritti che devono essere garantiti dalle istituzioni pubbliche, in clienti-consumatori che possono soddisfare il proprio bisogno scegliendo tra i diversi *provider* di servizi: regolari, irregolari o famigliari; pubblici o privati; profit o non profit. Ampliando in questo modo le diseguaglianze esistenti tra i cittadini con maggiori capacità di spesa e le fasce più povere della popolazione.

Le traiettorie del welfare futuro

È ragionevole pensare che il welfare dopo la pandemia cambierà radicalmente. In che modo? Lungo quali traiettorie? Utilizzando quali modelli? Con quali attori? Con quali risorse? Le risposte a queste domande hanno una forte dimensione politica. Ogni scelta che determina quali sono i bisogni sociali che una comunità può sodisfare, quali modalità e quali risorse possono essere utilizzate a tal fine non può che essere parte di un progetto che definisce un’idea di persona e di società ed ha una valenza autenticamente politica. Non sono scelte che possono essere compiute da tecnici, ma devono essere il frutto di un dibattito pubblico informato; non sono decisioni che definiscono le modalità più efficienti per organizzare delle prestazioni sociali e sanitarie, ma sono passaggi fondamentali che determinano la qualità del sistema democratico di uno Stato. Per questa ragione le organizzazioni del Terzo settore e le imprese sociali devo agire con più forza, in questa fase, la dimensione politica del proprio operato, promuovendo un confronto pubblico sul futuro del welfare e dando forma a proposte, progetti e politiche capaci di rispondere ai bisogni delle fasce più deboli della società.

Ripensare il rapporto Pubblico-Privato

Un primo tema che la pandemia ha proposto con forza è la necessità di rivedere il rapporto Pubblico-Privato. Il Covid-19 ha reso evidenti i limiti delle politiche pubbliche, come ad esempio quelle sociali e sanitarie, ma allo stesso tempo ha anche alimentato la domanda di un maggiore intervento pubblico a cui, nei provvedimenti del Governo, è stato risposto prevedendo maggiori risorse per nuove assunzioni di medici, infermieri e operatori socio sanitari da parte delle strutture sanitarie pubbliche. Negli ultimi due decenni, però, il ruolo del pubblico in ambito sociale e sanitario è stato fortemente ridimensionato: sul lato della domanda è cresciuta significativamente la spesa privata delle famiglie per prestazioni sociali e sanitarie e si è rafforzata la presenza dei grandi player della finanza e del mondo assicurativo; mentre, sul lato dell’offerta, è aumentato il peso dei privati for profit in ambito sanitario e delle organizzazioni non profit in quello sociale.

Per ridefinire un nuovo rapporto Pubblico-Privato bisogna considerare le differenze esistenti tra le imprese for profit che operano nel welfare, concentrate prevalentemente nelle cliniche mediche, nella diagnostica e nelle strutture riabilitative ed in quelle per anziani, e le organizzazioni del Terzo settore e le imprese sociali, impegnate prevalentemente nel welfare sociale ed educativo e nei servizi socio sanitari rivolti a persone con disabilità ed anziani. Nel ripensare questo rapporto bisogna evitare il rischio di semplificare e ragionare per slogan del tipo “tutto pubblico” o “tutto privato” e – partendo dalle differenze esistenti tra attori pubblici,

imprese for profit e organizzazioni non profit – costruire un modello che superi la dicotomia pubblico-privato. Realtà pubbliche, imprese private e organizzazioni del Terzo settore potranno intervenire con pari dignità nel finanziamento, nella programmazione e nella gestione degli interventi di welfare, con ruoli e funzioni diversi ma coerenti con le caratteristiche delle differenti tipologie organizzative e con regole stringenti per i finanziatori e le imprese for profit, in modo da evitare speculazioni finanziarie e comportamenti opportunistici da parte degli operatori privati (come accade, ad esempio, in campo sanitario dove in alcuni regioni assorbono buona parte dei servizi più remunerativi lasciando quelli meno remunerativi al pubblico).

La pandemia ha reso evidente la necessità di innovare e potenziare i servizi territoriali e l'integrazione socio sanitaria; questo duplice obiettivo potrà essere raggiunto in modo efficace solo coinvolgendo tutti gli attori che operano nel welfare, a partire dagli enti di del Terzo settore e le imprese sociali. Queste organizzazioni, infatti, come già in passato, possono offrire un contributo importante nella costruzione di servizi alla persona flessibili e modulari (pensati sulle biografie delle persone), che valorizzino le risorse presenti nella comunità e raggiungano l'efficienza gestionale puntando sulle economie di rete piuttosto che sulle economie di scala.

Rivedere il rapporto Stato-Regioni

Un secondo elemento centrale per il welfare futuro è la ridefinizione del rapporto Stato-Regioni. Numerosi osservatori hanno individuato nello scarso coordinamento tra il Governo centrale e gli esecutivi regionali uno dei principali limiti nell'affrontare la pandemia di Covid-19. Questa criticità è causata dall'elevato livello di autonomia di cui godono le regioni in ambito sociale e sanitario dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e da un non adeguato ruolo di controllo svolto dallo Stato, che in ambito sanitario ha presidiato prevalentemente la dimensione economica e in ambito sociale non ha mai esercitato un effettivo controllo sulle scelte regionali.

L'elevato livello di autonomia delle regioni ha prodotto 22 modelli di welfare regionali caratterizzati da significative differenze che, però, anziché ridurre le diseguaglianze territoriali in termini di servizi le ha ampliate. Alla base del nuovo rapporto Stato-Regioni deve essere posta la definizione, il finanziamento e il rispetto dei LEA – *Livelli Essenziali di Assistenza* – e dei LEP – *Livelli Essenziali di Prestazioni* – in tutti modelli di welfare regionali, con l'obiettivo di ridurre le diseguaglianze tra regioni ed assicurare a tutti i cittadini pari diritti.

I Livelli Essenziali di Assistenza sono le prestazioni e i servizi minimi che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket); i LEA sono periodicamente aggiornati dal Ministero della Salute, l'ultimo aggiornamento è avvenuto nel 2017. Tuttavia, sino ad ora, il controllo dello Stato sulle Regioni non ha utilizzato il livello di servizi assicurati ai cittadini quale principale parametro di controllo, come provano i commissariamenti dei sistemi sanitari regionali avvenuti solo in caso di un mancato rispetto dei parametri economici.

I LEP, invece, determinano i livelli essenziali minimi di prestazioni socio assistenziali che dovrebbero essere garantiti ai cittadini in tutto il territorio nazionale; sono stati previsti dalla L. 328 del 2000 ma non sono mai stati determinati dallo Stato, che in questo ambito ha rinunciato ad esercitare una funzione di coordinamento e controllo.

Dentro questo quadro è importante: prevedere un intervento straordinario dello Stato che permetta alle regioni che hanno un elevato debito sanitario di pagare i creditori in modo da azzerare i debiti pregressi, creando le condizioni economiche per potenziare la rete di servizi; modificare gli attuali criteri di ripartizione regionale del Fondo Sanitario Nazionale e dei Fondi sociali introducendo delle consistenti premialità a favore delle regioni più fragili in modo da creare le condi-

> “ Le organizzazioni del Terzo settore e le imprese sociali devono agire con più forza la dimensione politica del proprio operato, promuovendo un confronto pubblico sul futuro del welfare e dando forma a proposte, progetti e politiche capaci di rispondere ai bisogni delle fasce più deboli della società.”

zioni economiche per ridurre le diseguaglianze territoriali; incrementare il Fondo nazionale per i servizi sociali ed educativi ed inserire il potenziamento delle infrastrutture sociali tra gli assi di intervento del Next Generation UE.

La limitata spesa sociale dei Comuni per i servizi sociali se in assoluto rappresenta un elemento critico in questo momento può costituire un'opportunità, poiché un incremento di 5 miliardi di euro dei fondi nazionali destinati ai servizi sociali ed educativi che si aggiungono e non sostituiscono alle risorse già oggi spese dai comuni, associata alla definizione dei LEP, può generare uno shock positivo capace di potenziare la rete di servizi adeguandola ai nuovi bisogni sociali post pandemia; oltre che sostenere la crescita economica e produrre un significativo incremento dell'occupazione, in larga parte femminile. In questo percorso le organizzazioni del Terzo settore e le imprese sociali, lavorando in collaborazione con gli enti locali, possono mettere a disposizione idee, progetti, competenze ed effettuare, in tempi estremamente rapidi, gli investimenti necessari al potenziamento del welfare sociale.

Ripartire dalla collaborazione

La pandemia ha evidenziato il valore strategico della collaborazione e del coinvolgimento attivo dei cittadini per garantire la tutela della salute, mostrando come il benessere collettivo non è il risultato di una sommatoria di prestazioni, ma il frutto di una pluralità di comportamenti coerenti e responsabili. In questi mesi l'intera comunità è stata chiamata a collaborare responsabilmente alle misure di protezione dal Covid-19 rendendo evidente che la partecipazione dei cittadini è uno strumento di cui non si può fare a meno per realizzare politiche pubbliche efficaci.

Questa consapevolezza deve produrre un cambiamento culturale ed organizzativo volto a: ripensare i servizi di welfare partendo dall'idea che il singolo cittadino oltre a essere un utente di prestazioni sociali o sanitarie è responsabile, con le sue azioni, del benessere della comunità e quindi va coinvolto in modo attivo, anche sperimentando su larga scala forme di co-produzione dei servizi di welfare; rivedere il rapporto tra le amministrazioni pubbliche e gli enti del Terzo settore, impegnate nel favorire e rendere concreta la partecipazione civica dei cittadini, mettendo al centro di questo rapporto il principio di sussidiarietà e di collaborazione piuttosto che la concorrenza e la competizione.

Importanti in tal senso sono le novità introdotte dall'art. 55 del Codice del Terzo settore e dalla sentenza N. 131 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto e rafforzato gli strumenti della coprogrammazione e della coprogettazione che, utilizzando le parole della Consulta, “favoriscono l'instaurazione di un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato”. L'applicazione dell'art. 55 è un elemento centrale di un nuovo welfare che punta sulla collaborazione e sulla partecipazione della società civile, in questa prospettiva, come già affermato da Borzaga e Scalvini, le imprese sociali sono chiamate a coprogrammare le politiche pubbliche elaborando visioni, strategie e proposte capaci di cogliere i nodi più rilevanti delle trasformazioni in corso. Sono cioè sollecitate a svolgere un'azione politica mettendo al centro l'interesse generale della collettività nel suo insieme, oltre la semplice produzione di alcuni servizi di welfare o la difesa di interessi particolari. In un sistema di welfare che punta sulla collaborazione e che vuole rafforzare la rete dei servizi territoriali sarà centrale il contributo delle migliaia di cooperative sociali che hanno fatto la scelta strategica di rimanere legate ai territori e alle comunità in cui sono nate e dove si sono sviluppate, differenziandosi da altre realtà che invece, negli ultimi venti anni, sono cresciute partecipando a gare di appalto in tutto il territorio nazionale, competendo più sul prezzo che sulla qualità dei servizi di welfare erogati.

Negli ultimi decenni la cultura, le logiche ed i modelli organizzativi tipici del mercato sono entrati anche nell'organizzazione dei servizi e degli interventi di welfare. Questo processo ha determinato la vittoria del paradigma della competizione sia tra le strutture pubbliche che nei rapporti tra attori pubblici e organizzazioni

private; ed ha indebolito gli strumenti a disposizione dei cittadini per esercitare un efficace controllo democratico sia sui servizi sanitari che su quelli sociali.

Nel primo caso, infatti, il management delle strutture sanitarie pubbliche è nominato dalle Regioni, gode di piena autonomia gestionale, e non rendiconta la propria azione ai cittadini che possono così esercitare solo una debole funzione di controllo democratico indiretto sull'operato del management esclusivamente in occasione delle elezioni regionali. Nel secondo caso, dato che la gran parte dei servizi sociali è gestita dai Comuni, c'è una maggiore vicinanza con i cittadini ed in alcuni servizi, come gli asili nido, possono essere previste anche forme di partecipazione diretta dei genitori nella programmazione e nella valutazione delle attività svolte.

Il diffondersi della cultura competitiva, però, ha reso anche i servizi sociali sempre più chiusi e legati al rispetto formale delle norme, dei parametri tecnici e, nel caso di servizi che sono gestiti da soggetti privati, dai contratti che regolano questo rapporto. Nella pandemia i limiti di questo modello sono risultati evidenti. In assenza di una solida cultura collaborativa tra attori pubblici e privati molti servizi di vitale importanza come l'assistenza scolastica ai bambini e ragazzi con forti disabilità durante il lockdown della primavera scorsa sono stati sospesi per mesi, nonostante l'immediata disponibilità delle organizzazioni del Terzo settore a riconvertire gli interventi in modalità compatibili con la necessità di contenere la diffusione del virus. Nel ridefinire il welfare futuro sarà quindi importante lavorare per cambiare cultura, logiche e modelli organizzativi e sostituire il paradigma della competizione con quello della collaborazione.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.01

Numero 4/2020

FOCUS
Valutare la valutazione. Opinioni a confronto

Introduzione

Questo numero di Impresa Sociale presenta un articolato Focus sul tema della valutazione. Lo si è progettato con un intento chiaro: dare spazio a voci e argomentazioni diverse e in alcuni casi contrastanti, ad approcci e punti di vista differenti, nella speranza di offrire al lettore un quadro utile ad orientarsi su uno dei temi maggiormente discussi in questi anni, formandosi proprie opinioni.

Si troveranno contributi di chi si riconosce nei metodi della valutazione di impatto e chi sostiene posizioni critiche su questo tema; di studiosi legati a metodologie controfattuali e di altri che ne argomentano i limiti; di chi intende la valutazione come processo con cui dare conto ad un investitore del valore sociale prodotto e chi insiste sugli aspetti di *learning* connessi all'azione valutativa; di autori con professionalità nel campo della ricerca e di altri che si trovano a gestire nella pratica esperienze di valutazione anche molto significative.

Il Focus è aperto da un saggio di Sara Depedri che, a fronte del moltiplicarsi degli approcci proposti per la valutazione di impatto, sostiene la necessità di riflettere su quale risulti più utile in relazione agli obiettivi che un ente si pone.

Seguono due contributi, rispettivamente di Gian Paolo Barbetta e di Marco Musella, che costituiscono un confronto a distanza sul tema della valutazione con metodo controfattuale: Barbetta auspicando e sostenendo, ogni qual volta possibile, l'adozione di un'impostazione controfattuale, Musella sollevando dubbi e perplessità su tale approccio.

I successivi due articoli guardano al tema della valutazione a partire dai lavori svolti: Luigi Corvo e Lavinia Pastore lo fanno sulla base di un'analisi di ampia portata che riassume gli esiti di oltre 300 report realizzati nei diversi continenti per trarre conclusioni sull'impatto sociale complessivo generato; Coda Moscarola e Demarie sviluppano considerazioni a partire dalle diverse iniziative di valutazione dei progetti di uno dei principali soggetti filantropici del nostro Paese, la Compagnia di San Paolo.

Infine, gli ultimi due contributi sviluppano il tema della valutazione nell'ambito di processi di *learning*, non risparmiando critiche agli approcci oggi più diffusi. Marocchi individua l'urgenza di una valutazione in grado di contribuire all'evoluzione delle strategie delle organizzazioni e ancor più delle politiche; Stame fa emergere due diverse concezioni della valutazione, l'una tesa all'*accountability*, l'altra al miglioramento e quindi alle funzioni di *learning*.

In questa articolazione di punti di vista non sempre coincidenti, l'intento della rivista non è di sostenere una tesi a discapito di un'altra, ma di offrire spunti diversi lasciando al lettore le valutazioni del caso.

Se questa è, da una parte, una professione di neutralità, dall'altra rappresenta oggi una presa di posizione per nulla scontata. Perché un problema, nella narrazione prevalente sul tema, lo si riscontra, e la scelta editoriale sopra argomentata proprio lì va ad intervenire: il problema sta nel fatto che il tema della valutazione – e segnatamente della valutazione di impatto – è troppo spesso trattato in modo acritico. Colpa dei sostenitori delle posizioni "impattiste" e della loro tendenza a propugnare le proprie tesi con partigianeria? Colpa di chi ha posizioni diverse, che troppo spesso rinuncia anche solo al confronto nel merito?

Quale che sia la risposta di ciascuno, questo Focus rappresenta uno dei non molto numerosi esempi di dibattito scientifico che si sviluppa senza timore di mettere in questione il pensiero *mainstream* su questi temi: quello che appunto una rivista ha il dovere di fare, a servizio dei propri lettori.

SAGGI

La valutazione dell'impatto sociale? Farla divenire uno strumento utile

Sara Depedri
Euricse

Abstract

In questi ultimi anni, gli enti di Terzo settore sono stati ripetutamente e diversamente sollecitati a dotarsi di sistemi di valutazione dell'impatto sociale: prima per rispondere alle richieste dei finanziatori sui specifici progetti finanziati ed ora per recepire l'invito ministeriale previsto dal d.lgs. 24 luglio 2019. Ma quale metodo adottare? Le riflessioni scientifiche e metodologiche sul tema della valutazione dell'impatto sociale hanno portato ad un moltiplicarsi di approcci ed oggi gli enti devono orientarsi in un vasto panorama di definizioni e tecniche, cercando di comprendere quali si adattino meglio alle proprie necessità e quali utilità possano offrire i diversi strumenti. La risposta a "quale metodo adottare" è: "il più utile all'ente", intendendo il più capace di far emergere il vero valore aggiunto sociale prodotto, di rendicontarlo all'esterno e di internalizzarlo nelle proprie funzioni obiettivo e strategiche.
Questo saggio propone una breve presentazione delle diverse metodologie e dei relativi strumenti di analisi con l'obiettivo di mettere in luce l'utilità di ciascuno e le capacità di identificare e rendere concretamente monitorabili e valutabili i complessi obiettivi sociali degli enti di Terzo settore. L'analisi si concentrerà, in primo luogo, sulla definizione di impatto sociale di cui l'ente si vuole dotare e sull'estensione delle ricadute sui beneficiari degli interventi alle ricadute sulla collettività e sull'ecosistema locale. Prendere coscienza dei propri impatti (tutti) – attivando un iter di valutazione partecipato e di apprendimento – porterà l'ente ad adottare processi di valutazione più complessi ma anche più utili alla definizione dei propri obiettivi e all'attivazione di una più completa pianificazione strategica. In questo modo, oltre che innescare un percorso di crescita, l'organizzazione potrà migliorare i sistemi di offerta di servizi di interesse sociale, attraverso un processo di confronto, di co-progettazione e di sostegno economico alla realizzazione di attività con impatti positivi per il territorio.

Keywords: impatto sociale, valutazione, pianificazione strategica, metodologie

DOI: 10.7425/IS.2020.04.03

Introduzione

Non obbligatorio per legge, ma identificato dal d.lgs. 24 luglio 2019 come un processo di misurazione di cui gli enti di Terzo settore "decidono di dotarsi" anche con finalità di comunicazione esterna verso i propri eterogenei stakeholder. Di potenziale interesse per le pubbliche amministrazioni, in sede di procedure di affidamento dei servizi e di relativa valutazione della qualità ed efficacia delle prestazioni. Azione ordinaria e complementare alla realizzazione dei servizi e al monitoraggio delle attività, per molti finanziatori e secondo quanto previsto dai format di presentazione di nuovi progetti oggetto di bando. Elemento sintetico ed unico per esprimere la resa sociale di un investimento, per i prospettati strumenti della finanza sociale.

Sono le diverse sfaccettature dell'utilità percepita e della rilevanza assegnata alla valutazione dell'impatto sociale oggi in Italia. Ma accanto a queste vi è forse una dimensione ulteriore e prioritaria: quella che identifica la valutazione dell'impatto sociale come uno strumento della pianificazione strategica dell'ente e del settore.

Una simile complessità di prospettive e di approcci ha inoltre due ulteriori implicazioni: da una parte, la valutazione viene ad essere calata su oggetti di analisi diversi, dagli enti nel loro complesso ai servizi e quindi ai progetti (come analizzato nel lavoro di Luigi Corvo e Lavinia Pastore nel presente numero di Impresa Sociale); dall'altra, proprio in base agli obiettivi dell'analisi e all'uso *ex post* che viene assegnato alla valutazione, ogni prospettiva può far privilegiare e trovare utilità diversa in metodologie differenti. Ciò ha come conseguenza per gli enti di Terzo settore il rischio di dover in breve tempo dotarsi di molteplici strumenti e prospetti di valutazione, solo in parte interloquenti tra loro.

Il presente articolo ha l'obiettivo di riflettere sull'utilità della valutazione di impatto sociale – non tanto in senso generale e teorico, ma soprattutto in senso applicato e pratico – per gli enti di Terzo settore che cominciano ad essere sollecitati dal contesto a dotarsi di strumenti e metodi propri di valutazione, così come sono solleticati dalle diverse proposte metodologiche che gli studiosi negli anni hanno cominciato a sviluppare per far emergere il valore sociale degli enti e dei servizi ad elevata utilità ed innovazione sociale.

Iniziare ad applicare all'interno della propria organizzazione la valutazione dell'impatto sociale significa concepirla fin dall'inizio non come mero adempimento, ma come strumento di utilità per la crescita propria e dei sistemi di offerta di

servizi di interesse sociale. Con il vincolo, tuttavia, che questa utilità trovi poi effettivamente eco in chi promuove la valutazione, divenendo leva nei sistemi di co-progettazione tra pubblico e privato sociale e strumento oculato nell'assegnazione di fondi, nonché sostegno allo sviluppo di nuove attività.

I metodi applicabili: tra obiettivi e risultato

Negli ultimi anni, la valutazione dell'impatto sociale degli enti di Terzo settore ha cominciato a diffondersi anche in Italia ad opera di studiosi, ma anche in risposta alle richieste di nuovi finanziatori (fondazioni, per lo più, e bandi promossi a sostegno di attività di interesse sociale), nonché in seguito alle sollecitazioni del legislatore, a partire dalla L. 106/2016 e formalizzati nelle linee guida alla valutazione dell'impatto sociale (d.lgs. 24 luglio 2019). Si tratta tuttavia di una tematica strettamente correlata tanto ai processi rendicontativi relativi alle dimensioni sociali delle imprese (dai metodi di rendicontazione della *Corporate Social Responsibility* delle imprese, ai bilanci sociali degli enti nonprofit), quanto ai processi di valutazione degli investimenti, dei servizi e delle politiche pubbliche sviluppatisi con finalità di giudizio dell'efficienza e dell'efficacia dell'operato.

Per tali ragioni, negli anni si sono moltiplicate metodi e metodologie atte a rendicontare e valutare l'impatto sociale[1]. Le macrocategorie in cui vogliamo accorpare i processi valutativi al fine di analizzarne le diverse utilità sono: le analisi controfattuali, i metodi costi-benefici e i processi di monetizzazione, i sistemi ad indici ed indicatori. Ciascuno presenta possibili vantaggi e limiti, dipendenti innanzitutto dalle caratteristiche del contesto cui vengono applicati, ma anche dalla completezza cui giunge il processo valutativo rispetto agli obiettivi di analisi. Sintetizzare tali elementi di peculiarità permette di comprenderne i possibili utilizzi e il necessario funzionale adattamento negli enti in base alle proprie scelte strategiche e utilità percepite.

L'*approccio controfattuale*[2] è spesso identificato dagli studiosi come il metodo più puro per valutare l'impatto di un'azione sui suoi beneficiari in termini di cambiamenti dei comportamenti e delle condizioni degli stessi (o della popolazione di riferimento in senso ampio). È un metodo usualmente applicato alle politiche pubbliche e a progetti e servizi di nuova realizzazione, in cui la valutazione si incentra sull'analisi dei cambiamenti sulla popolazione beneficiaria raggiunti grazie all'intervento rispetto all'assenza di intervento, risultando quindi utile per comprendere l'effetto dell'azione e il senso della sua replicabilità futura. Dal punto di vista della procedura di ricerca, in modo prevalente, si richiede la conduzione di un disegno sperimentale in cui viene identificato accanto al gruppo di beneficiari dell'intervento un gruppo di non beneficiari omogenei per caratteristiche ai primi (gruppo di controllo) e si monitorano entrambi in termini di comportamenti e condizioni pre-intervento e post-intervento. Il cambiamento netto imputabile all'intervento è così dato dal confronto tra la situazione pre e quella post di entrambe i gruppi, depurando il risultato dell'azione sui beneficiari diretti dai cambiamenti avvenuti in modo casuale e per effetto esterno, anche nel gruppo di controllo.

L'adozione di un approccio controfattuale negli enti di Terzo settore e ad opera degli stessi è spesso innegabilmente difficile e costosa, poiché solo in rari casi l'ente dispone al suo interno di un gruppo di controllo rispetto ai beneficiari del proprio intervento. L'approccio controfattuale, tuttavia, sembra essere più in grado di altri di esplicitare il cambiamento netto avvenuto ad opera degli interventi e per questo si presenta come molto utile laddove si vogliano studiare e dimostrare in modo più mirato i cambiamenti connessi in modo specifico ed esclusivo all'azione, dando peso quindi alle interferenze positive e negative che possano essere nel frattempo avvenute influenzando l'esito finale dell'intervento.

La replicabilità di una simile tecnica su altre azioni dell'ente richiederà specifici riadattamenti degli strumenti di analisi, con problemi quindi di piena comparazione con altri servizi e con costi, per l'ente, di riadattamento e replica. Inoltre è evidente come, in questo metodo, la valutazione sia mirata su un solo soggetto ed oggetto, avendo a riferimento esclusivo il cambiamento nella situazione del beneficiario diretto dell'azione, senza indagare le altre possibili dimensioni di impatto sociale su stakeholder differenti, non riuscendo quindi ad internalizzare nel processo di analisi e di scelta anche altre ricadute ed esternalità indotte. E ancora, a rafforzamento di quanto già affermato, l'applicazione di una controfattuale nell'ente permetterà di riflettere prevalentemente sul risultato finale, ma non sempre aiuterà a comprenderne la relazione con i processi attivati e a definire quindi gli interventi strategici correttivi delle azioni e dei modelli gestionali adottati.

La seconda macro-categoria di metodi di valutazione che vogliamo analizzare è quella che racchiude le tecniche di monetizzazione dell'impatto sociale, con l'obiettivo di tradurre economicamente le ricadute dell'azione e disporre quindi di risultati di sintesi sull'efficienza dell'azione. Attraverso le *analisi costi-benefici* si vuole valutare il risparmio (o costo) netto pubblico generato dall'intervento e questo dato permette di fornire – prevalentemente alla pubblica amministrazione o al soggetto finanziatore – una stima di quanto l'intervento è costato considerando il complesso delle entrate e delle uscite monetarie, dirette ed indirette da esso generate[3]. La tecnica richiede di considerare tutti i costi nominali ed i costi opportunità[4] pertinenti connessi all'intervento, le entrate per la pubblica amministrazione ed i trasferimenti economici in suo favore che ne sono derivati e i risparmi che lo stesso ha generato in termini di mancati costi rispetto alla situazione pre-intervento.

I fattori considerati nell'analisi sono esclusivamente valori monetari o economico-finanziari nominali, realmente sostenuti o non sostenuti; ne deriva quindi che, spesso, sono esclusi dal calcolo gli impatti e le ricadute qualitative e intangibili (a meno che questi non abbiano dato origine ad un'ef-

1 Per brevi rassegne e classificazioni delle metodologie si veda: Bengo, Arena, Azzone, Calderini (2015), Grieco, Michelini, Iasevoli (2014).
2 Per un approfondimento sul metodo si veda ad esempio Stame (2001).
3 Per un esempio di applicazione del metodo costi benefici, Chiaf (2013) con applicazione dell'analisi all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.
4 Si definisce "costo opportunità" il valore della migliore alternativa tralasciata dal soggetto considerato. In tale contesto, si fa riferimento all'inclusione nell'analisi costi-benefici di mancati guadagno o mancati costi di interventi alternativi a quello oggetto di valutazione.

fettiva riduzione dell'accesso a servizi pubblici); al pari non verranno incluse le eventuali ricadute economiche e non su soggetti terzi non coinvolti direttamente nello scambio con la pubblica amministrazione (che rientrerebbero tuttavia a pieno titolo nella definizione di impatto sociale).

Per un ente di Terzo settore, il metodo ha quindi un'utilità principale che è quella di dimostrare al soggetto (prevalentemente pubblico) finanziatore o acquirente del servizio, che l'azione non ha avuto un costo netto finale equivalente al costo nominale dell'intervento (retta, importo della convenzione, ecc.) ma esso risulta spesso inferiore per via della presenza di impatti (o esternalità), determinando talvolta addirittura un risparmio netto (o beneficio economico) grazie alla presenza di ricadute su altri servizi ed interventi e di impatti (ad esempio l'aumento del benessere delle persone) che riducono le uscite pubbliche sotto altri profili correlati. Una leva di certo evidente ed immediata nella comunicazione con la pubblica amministrazione; un metodo che potrebbe influenzare le logiche di prezzo negli appalti laddove si vengano a considerare i risparmi indiretti generati da alcuni interventi o dal fatto che alcuni servizi siano affidati agli enti di Terzo settore. Un metodo tuttavia che potrebbe portare a distorsioni delle scelte organizzative laddove si verificasse che alcuni interventi generano risparmi superiori e vengano quindi premiate anche in questa logica le strategie efficienti a discapito di alcune strategie meno efficienti ma più efficaci (tipicamente quelle che si rivolgono ai soggetti più deboli). Per tali ragioni, forse i metodi costi-benefici (al pari delle controfattuali) sono più utili in sede di pianificazione di politiche ed interventi complessivamente intesi che di selezione di singole strategie o di singoli enti.

Passo ulteriore nel processo di monetizzazione è compiuto poi, metodologicamente, dalla tecnica *SROI (Social Return on Investment)* (Nicholls et al., 2012). Essa consiste in un processo di conversione in valore economico equivalente di tutti gli impatti sociali generati da un'azione, tale da giungere poi ad esprimere in modo sintetico e con valore unico la rendita sociale (o extra-finanziaria) degli investimenti, calcolata come rapporto tra investimento realizzato ed impatto sociale generato. Innanzitutto, quindi, per la realizzazione di uno SROI è necessario definire in modo concreto gli impatti generati, raccogliendo informazioni ampie e precise su tutti i cambiamenti avvenuti sui beneficiari diretti, ma anche sugli altri stakeholder interessati dall'intervento fino alla comunità. Vanno quindi raccolti dati sulla situazione *ex ante* ed *ex post e* – attraverso la promozione di un processo di valutazione partecipato – viene chiesto agli stakeholder di stimare il beneficio (o cambiamento) ricevuto con azioni comparabili e con quantificazioni. Ad ogni cambiamento viene associato quindi un costo equivalente attingendo da prestazioni simili o con ricadute simili, giungendo a conferire un valore economico ad ogni dimensione di impatto monetizzabile. Il processo è quindi complesso e si avvale di tecniche di ricerca miste, poiché richiede la realizzazione di questionari ed interviste o focus group per analizzare i cambiamenti e di disporre di tabelle standard di conversione economica delle variabili rilevate.

L'utilità di modelli che giungano a quantificare l'impatto in termini economici come lo SROI è evidentemente, innanzitutto, quella di "parlare lo stesso linguaggio" dei soggetti finanziatori e di affacciarsi quindi anche a nuovi mercati e strumenti di finanziamento. La valutazione sui nuovi mercati finanziari deve essere agevole e deve riuscire a tradurre quantitativamente ed economicamente anche le dimensioni più qualitative e sociali delle azioni, elementi al centro dello SROI. Inoltre, metodi come lo SROI permettono di internalizzare nel calcolo dell'efficienza dell'azione (intesa come rapporto tra risorse impiegate e prodotto complessivamente generato) anche dimensioni qualitative e ricadute sociali. Per un ente di Terzo settore, applicare lo SROI porta quindi a disporre di un valore economico rappresentativo del valore generato e ciò può aiutare la visibilità della propria azione all'esterno. Anche per questa metodologia rimangono tuttavia alcuni elementi critici rilevanti: se in generale il metodo ha trovato ampie ed eterogenee critiche da parte degli studiosi del Terzo settore (Cooney, Lynch-Cerullo, 2014; Marthens et al., 2015), in modo più mirato rispetto alla riflessione sull'utilità dei vari modelli di valutazione si osserva che né il risultato finale di sintesi dello SROI, né alcuni passaggi del suo processo risultano di particolare utilità agli enti che lo realizzano: così, la traduzione monetaria con costi standard riferiti a prestazioni ed interventi assimilabili per impatto non porta poi a riflessioni specifiche sull'economicità della gestione o a giudizi sull'averla condotta in modo efficiente; l'inclusione nel metodo dei cambiamenti solo di natura materiale (quarto principio dello SROI) può essere un limite nella comprensione della complessità delle ricadute tutte che le proprie attività comportano; o ancora l'uso esclusivo del rapporto tra investito e valore sociale non fornisce agli enti dati utili alla riprogettazione di processi e servizi. L'utilità del metodo a fini di riflessione interna sta piuttosto nella conduzione precisa e completa (e poi nella separata analisi) di alcune tecniche di ricerca suggerite dallo SROI, quali in particolare la raccolta di dati dagli stakeholder con metodi partecipati per verificare gli impatti sugli stessi.

Nella rassegna dei metodi per la valutazione dell'impatto sociale, ultima macrocategoria è quella dei *sistemi di indici ed indicatori*[5]. Da un punto di vista di strutturazione ed applicazione pratica agli enti, si rileva che tale tecnica ha cominciato a diffondersi e ad avere un riconoscimento certificato in primo luogo negli enti con obiettivi di profitto, ma la cui gestione adotta processi ritenuti sostenibili ed etici e genera ricadute positive anche di natura sociale ed ambientale. Per farne alcuni esempi, dalla fine degli anni '90 la *Global Reporting Initiative* ha fornito precise indicazioni per la redazione dei rapporti di sostenibilità, identificando dimensioni di analisi e al loro interno indicatori ampi, qualitativi e quantitativi, atti a rendicontare (oltre che sull'efficienza e la performance gestionale) anche gli impatti economici indiretti, le performance ambientali e sociali, anche se con focus prevalente verso le pratiche nei confronti dei lavoratori. Nel 2002 il Progetto Governativo *Corporate Social Responsibility and Social Commitment* (CSR-SC) collegato al Libro Verde della Commissione Europea ha portato a promuovere l'adozione di una serie di indici ed indicatori per la valutazione volontaria da parte delle imprese del proprio grado di responsabilità sociale e ambientale, fornendo un articolato elenco di indici minimi comuni ed addizionali tra-

5 Per una rassegna di metodi sviluppatisi nell'ambito della CSR si veda ad esempio Diez-Cañamero et al. (2020).

sversali a settore e imprese, atto a far emergere le ricadute su ciascuna categoria di stakeholder con cui l'organizzazione si relaziona. Più recentemente, con l'istituzionalizzazione delle B-corp, si è promossa anche la certificazione del raggiungimento dei loro obiettivi di generazione di benefici sociali ed ambientali, applicando alle aziende un processo di valutazione dell'impatto (*B Impact Assessment*) basato su indici ed indicatori cui è assegnato un punteggio utile all'ottenimento della certificazione. Processi, quindi, che hanno progressivamente cercato di oggettivizzare con dati osservabili e descrivibili su scala di valutazione anche le ricadute sociali ed ambientali appunto.

E questo è in generale l'approccio dei metodi ad indici ed indicatori: si identificano le dimensioni obiettivo di analisi e al loro interno gli indicatori, gli indici e i fattori in grado di esplicitare quantitativamente e qualitativamente i risultati raggiunti. Quale esempio presente anche nei modelli che si stanno proponendo a livello scientifico ed applicato in Italia[6], un'indagata dimensione di analisi è la partecipazione degli stakeholder, che viene ad essere indicizzata in tassi di presenza degli stakeholder nella base sociale e negli organi amministrativi, indicatori di qualità dei sistemi per la rilevazione dei feedback da parte dello stakeholder, tassi medi di partecipazione alle assemblee e ai momenti di confronto, raccogliendo in questo modo dati (fattori, valori assoluti) sulle procedure e sugli esiti delle procedure di partecipazione e rappresentanza, eccetera. I dati (su cui vengono costruiti indici ed indicatori) sono usualmente raccolti con fonti dirette disponibili nell'ente, ma in modo più completo anche attraverso processi partecipativi degli stakeholder. Il sistema ha due obiettivi: quello di valutare l'ente in modo complesso, per singoli risultati raggiunti e in più direzioni e quello di essere riprodotto in maniera standardizzata (con la possibilità eventualmente di aggiungere propri indicatori specifici di attività) in molte imprese, permettendo la comparazione tra le stesse e la generazione di benchmark di settore per la definizione delle soglie minime di certificazione/di raggiungimento degli obiettivi sociali (soglie talvolta decise dal certificatore, altre volte frutto dell'analisi dei dati di sistema).

Per gli enti di Terzo settore, l'adozione di un sistema ad indici ed indicatori per la valutazione dell'impatto sociale può permettere di disporre di una serie di dati allineati con i propri obiettivi strategici, di monitorare e valutare progressivamente tali indici e gli scostamenti dai propri obiettivi, di comprendere la casualità tra alcune dimensioni, di verificare quindi il legame tra processi attivati, elementi di efficienza, di efficacia e di impatto. Un processo quindi allineato e funzionale alla pianificazione strategica dell'ente, ad una riflessione interna e a processi di cambiamento. Il metodo risulta invece spesso meno funzionale, invece, alla comunicazione esterna verso stakeholder non tecnici, poiché l'elencazione di una batteria di indici ed indicatori di performance (economica e sociale) richiede di essere interpretata ed analizzata, non esprimendo né un giudizio qualitativo né un giudizio sintetico unico dell'impatto sociale generato. Per tale ragione, la valutazione sintetica degli indicatori con assegnazione di una "certificazione" o di un punteggio è vista come l'elemento comunicativo di sintesi del proprio risultato e viene progressivamente promossa in alcuni settori e per taluni enti anche in allineamento con gli interessi di nuovi finanziatori e della *social finance*.

In sintesi, l'analisi dei principali metodi cui ricorrere per realizzare la valutazione dell'impatto sociale ha evidenziato come vi sia una certa correlazione tra risultato cui l'analisi giunge e l'utilità del metodo: se l'obiettivo dell'ente è quello di comprendere gli effettivi cambiamenti generati da un proprio intervento o servizio sui propri beneficiari, di certo le analisi controfattuali sono la tecnica più precisa; se lo strumento deve essere utilizzato con finalità comunicative sintetiche e di facile lettura – che fanno emergere il valore economico della socialità delle azioni e risultano quindi efficaci nei confronti dei soggetti finanziatori – metodi come le analisi costi-benefici e lo SROI possono risultare più allettanti; se la valutazione deve essere in primo luogo funzionale allo sviluppo strategico più complesso e ad un'analisi a tutto tondo dei risultati, i sistemi ad indici ed indicatori tendono ad essere preferiti.

Tecniche, strumenti, analisi: la scelta in base alla propria definizione di impatto

La scelta degli enti non si ferma tuttavia al metodo da seguire, ma implica poi anche una decisione rispetto alle tecniche e agli strumenti da adottare nell'ambito del metodo stesso. Per alcuni metodi potrebbe essere sufficiente o nettamente prevalente il ricorso ad una tecnica esclusivamente quantitativa, che porti all'adozione di strumenti di monitoraggio interni – quali schede e questionari (seppur più complessi degli ordinari gestionali e degli strumenti informativi di supporto alla gestione ordinaria degli enti, quali i software per la gestione del personale). Per le valutazioni incentrate sulle ricadute sui beneficiari e sui principali stakeholder dell'azione sarà da prevedere anche l'adozione di tecniche qualitative o miste (*mixed method* e multicriteri) e di strumenti di ricerca ed analisi che garantiscano la partecipazione, quali questionari (di impatto e non meramente di soddisfazione) o interviste e focus group.

Si tratta di scelte in parte influenzate ancora dalla motivazione strategica che spinge gli enti ad applicare la valutazione, ma anche dall'accezione di impatto sociale che si assume a base della propria valutazione e che andrà ad influenzare le proprie strategie.

Come noto e ripetutamente riportato negli studi, nonché fatto proprio dal legislatore, "Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato". Si tratta quindi di una definizione sufficientemente ampia, che si sposa con i diversi metodi sin qui illustrati, anche se presenta alcuni elementi specifici che andrebbero valorizzati nella scelta dei propri metodi e delle proprie tecniche di valutazione.

6 Per alcuni esempi applicati e metodi promossi a livello nazionale si vedano ad esempio Chiaf (2015), Depedri (2016), Zamagni, Venturi, Rago (2015).

Innanzitutto, la valutazione è quantitativa e qualitativa: quindi, da un punto di vista di processo e tecniche di valutazione, si potranno e dovranno applicare sia strumenti quantitativi che qualitativi, integrando o rendendo complementari (ove possibile) questionari e rielaborazioni dati con interviste e focus group. Da un punto di vista di risultati, si dovranno e potranno riportare elementi economici e non, monetari e non, quantitativi ma anche narrativi, ove pertinente e opportuno per approfondire e spiegare il risultato.

Si tratta quindi di un'azione che va ad intersecarsi con la rendicontazione sociale e che può diventarne parte integrante (come ad esempio riportato esplicitamente anche nel decreto 23 luglio 2019 – coordinamento con il bilancio sociale). Attingere a strumenti diversi di valutazione ha ovviamente dei costi per gli enti, ma l'utilità pare evidente: giungere ad una presentazione complessa e a tutto tondo degli impatti, in cui si valorizzino non solo i risultati chiaramente quantificabili, ma anche quelli più qualitativi, intrinseci ed impalpabili, benché sempre con il vincolo che gli stessi siano affidabili (si intende "*informazioni veritiere, precise ed eque, con specifica indicazione delle fonti dei dati*", terzo principio delle linee guida) e che si riconducano a parametri quantitativi tutte le dimensioni e le informazioni misurabili (quarto principio). Disporre di analisi complesse quantitative e qualitative ha quindi una funzione strategica per gli enti poiché porta l'attenzione sia al proprio interno che nei confronti degli interlocutori esterni sulla duplice (o molteplice) natura dei risultati dell'azione.

La valutazione è poi di breve, medio e lungo periodo e vanno quindi previste la realizzazione di "fasi di valutazione" e l'applicazione di strumenti e tecniche (anche non rivolti agli stessi soggetti o oggetti di analisi) a sessioni temporali distinte. Nel breve si potranno leggere (con opportune fonti interne o raccolte dati e strumenti anche partecipati) le dimensioni del risultato di servizio, del benessere immediato generato; nel medio e nel lungo periodo andranno intercettati gli impatti veri e propri, intesi come cambiamenti stabili sugli stili di vita o sui comportamenti. La valutazione diverrà in questo modo utile a riflettere e ad internalizzare nel proprio processo progettuale non solo ciò che l'ente realizza nell'immediato ed è esplicitamente inserito come obiettivo diretto, pianificato e volontario delle azioni promosse, ma anche gli effetti indotti o indiretti, quelli non previsti, quelli rilevabili soltanto dopo un certo periodo di tempo.

Di certo la valutazione si fa quindi ambiziosa: percorso pluriennale, ma anche dotato di meccanismi sufficientemente elaborati che rendano possibile intercettare le ricadute a qualche anno di distanza dall'esercizio dell'azione e che quantomeno tentino di depurare i comportamenti e gli stili di vita rilevati a quel tempo di eventuali elementi di interferenza e di contesto che li possano avere ulteriormente influenzati. Che il percorso di valutazione si presenti tuttavia come un processo pluriennale ha piena coerenza anche con l'utilizzo dello stesso nella progettazione e nella rendicontazione di enti e di servizi; esso risponde ai tempi necessari perché i cambiamenti effettivamente avvengano. E per tali ragioni, una visione e una valutazione pluriennale del servizio vanno non sono solo richiesti all'ente, ma anche adottati dal finanziatore/investitore affinché si possano verificare oggettivamente le ricadute tutte dell'azione.

Infine, la valutazione deve intercettare quali sono i soggetti su cui vanno rilevati gli impatti perché ritenuti "rilevanti" rispetto alle azioni realizzate (secondo principio delle linee guida alla valutazione di impatto sociale). La comunità di riferimento può estendersi, quindi, a portatori di interesse diversi a seconda dell'azione promossa. Essa può essere intercettata: nei beneficiari diretti dell'azione per i progetti più circoscritti e mirati; negli stakeholder interni dell'ente (soci, lavoratori, volontari...) laddove questi influenzino significativamente le azioni e ne siano a sua volta influenzati dato l'elevato livello di coinvolgimento; negli stakeholder anche esterni; nella comunità in senso ampio nel momento in cui la presenza nei territori e le interazioni tra l'azione/l'ente e la collettività esterna siano attesi generatori di impatti (positivi o negativi) significativi per il territorio. Che la valutazione si estenda quindi dai beneficiari diretti agli stakeholder tutti avrà un'utilità funzionale a dimostrare come vi sia un valore sociale aggiunto delle azioni rispetto a quello descritto dalla mera realizzazione del servizio, generato dal modo in cui l'ente sta all'interno del territorio e produce e co-produce con lo stesso. Per l'ente, inoltre, giungere ad internalizzare nella propria progettazione in modo oggettivo questi obiettivi di ricaduta sulla comunità vorrà anche dire porre al centro delle proprie azioni in modo pianificato le conseguenze tutte, interrogandosi su potenziali non sufficientemente sfruttati e sul legame tra processi attivati e risultati prodotti (non dando per scontato che attivare certe modalità di lavoro e reti generi sempre ricadute positive).

La definizione di impatto sociale appena descritta trova poi ulteriori declinazioni e specifiche. Quella fornita dal decreto 23 luglio 2019 (citate linee guida alla valutazione di impatto sociale) porta a considerare la valutazione di impatto sociale come un prodotto finale della catena produttiva del servizio (nello specifico di un servizio di utilità sociale), da cui si osserva il riferimento esplicito alla catena di creazione del valore sociale (o *Impact Value Chain).* La catena (la cui analisi specifica viene rimandata ai numerosi contributi già presenti in letteratura) è infatti composta da cinque anelli che illustrano il processo di generazione degli eterogenei risultati di un'attività (o ente o progetto) che sono anche esplicitamente richiamati dalle linee guida[7]. Il primo anello è rappresentato dalle risorse, economiche ed umane, immesse all'interno dell'azione; il secondo descrive le modalità secondo cui le risorse sono organizzate, ossia i processi e le tecniche di management (partecipazione, comunicazione, gestione); il terzo anello conduce ai risultati più concreti e quantitativi direttamente prodotti dall'attività; le ricadute più qualitative e di benessere vengono descritte nel quarto anello; e si giunge quindi nel quinto a riflettere sui cambiamenti di medio-lungo periodo identificati come impatti.

Tale catena è stata utilizzata dagli studiosi, in primo luogo, per valutare l'efficienza dell'attività (data dalla relazione tra input e output), l'efficacia della stessa (data dalla relazione tra *outcome* e anelli precedenti della catena) e gli impatti, intesi come gli effetti che determinano il vero valore aggiunto sociale dell'attività, in un processo complesso che permette

7 Il decreto riconosce in generale la centralità di identificare – attraverso metriche e strumenti propri e a scelta dell'ente – le dimensioni di valore che le attività perseguono. Le stesse sono comunque (più avanti nel testo delle linee guida) identificate in processi di partecipazione, attività, servizi, progetti, input, output ed outcome, in modo parallelo a quanto proposto appunto dalla *Impact Value Chain*.

di verificare anche i rapporti di causalità tra le varie dimensioni e riflette in modo completo sulle conseguenze ed i cambiamenti prodotti sull'ambiente socio-economico con cui si trova ad interagire l'ente. La stessa è poi adottata in letteratura con fini di progettazione dei cambiamenti ed oggetto quindi della propria pianificazione strategica (applicazione della *Theory of Change*). Ciò significa che gli impatti vengono posti come un obiettivo esplicito negli enti, che essi vengono inclusi nell'analisi preliminare dei bisogni da soddisfare attraverso le proprie attività, portando la logica di pianificazione e di cambiamento appunto dal breve al medio-lungo periodo e dal singolo individuo alla collettività. L'impatto, nella teoria del cambiamento e nella catena, non è più un prodotto accessorio e casuale dell'azione, ma diviene al pari di output ed outcome (di servizi e benessere) un obiettivo diretto esplicito che richiederà alle organizzazioni anche dei cambiamenti di processo ed organizzativi al fine di essere anch'esso massimizzato poiché prioritario nell'agire di un ente con finalità sociali. Inoltre, se in sede di pianificazione *ex ante* di nuove azioni ed interventi l'ente potrà non avere presente e definire quindi tutti i possibili impatti (positivi e negativi) che ne seguiranno, i processi di monitoraggio e soprattutto di valutazione *ex post* dovranno far emergere anche le ricadute inattese e queste potranno poi essere inserite ad oggetto di analisi e nelle proprie funzioni obiettivo in sede di correzione dell'intervento o di riprogettazione, facendo sì che le esternalità progressivamente vengano internalizzate. In un simile percorso di crescita e presa di coscienza, l'ente viene a dotarsi di strumenti volti a rendicontare e valutare sia il raggiungimento di espliciti e predeterminati fini di cambiamento sociale, che ricadute indotte e non intenzionali della propria attività.

Un ulteriore contributo alla definizione puntuale di impatto sociale per gli enti nonprofit e al "cosa mettere" quindi nei propri obiettivi e nei propri processi è fornito dai contributi scientifici. Un interessante approccio – che ha trovato applicazioni concrete in alcuni modelli sperimentali – è quello di Ebrahim e Rangan (2010), nel quale le ricadute delle nonprofit sono clusterizzate su quattro livelli: (i) i risultati di nicchia (quelli generati su un target specifico di utenti), che sono tipicamente oggetto di analisi della qualità dell'azione e ricadono quindi tra gli obiettivi più diretti delle azioni intraprese dalle nonprofit; (ii) i risultati integrati (ricadute complesse sui beneficiari dei servizi determinate dalla realizzazione di più azioni che colpiscono sfere diverse del soggetto), che possono determinare anche ricadute indirette su altri stakeholder di progetto o sulla collettività; (iii) i risultati istituzionali (generati da attività di advocacy e con conseguenze sulle politiche e la regolamentazione locali); (iv) i risultati sull'ecosistema (intesi come effetti sullo sviluppo locale, sulla comunità e sul sistema nel suo complesso), generati da azioni complesse che rendono la pianificazione strategica sfaccettata poiché caratterizzata da molteplici obiettivi che devono essere gestiti in maniera sinergica.

Mentre tale approccio teorico assume, prevalentemente, che gli enti nonprofit tenderanno a generare e a perseguire solo uno di questi livelli di impatto, in coerenza con la propria forma giuridica e con la propria mission, nella realtà si tende ad osservare che molti enti di Terzo settore sono portati a produrre impatti sotto più profili e livelli contemporaneamente. Spesso si tratta di conseguenze generate in modo indiretto e non pianificato, non inserite come obiettivi espliciti, ma vere e proprie esternalità; e spesso si tratta di impatti influenzati almeno in parte dal contesto locale.

L'analisi teorica ed empirica prodotta negli ultimi anni (anche e soprattutto a livello nazionale) porta ad esempio a verificare che la natura degli enti di Terzo settore come soggetti spesso in rete o in relazione con enti pubblici e privati (spesso privato sociale) nel proprio territorio amplifica la ricaduta delle proprie azioni: non solo risultati diretti sui beneficiari, ma anche ricadute più estese sul loro benessere quando si agisce in un processo integrato con altri enti e si partecipa ai processi di co-pianificazione dei servizi, nonché impatti indotti sul livello di capitale sociale e sulla qualità della vita nel territorio e al pari sulle politiche locali.

Quanto questi diversi livelli di impatto siano poi esplicitamente internalizzati negli obiettivi diretti, controllabili dell'ente è comunque poi variabile: vi sono enti la cui mission risulta molto ampia ed effettivamente estesa sul livello delle ricadute sull'ecosistema, ma ciononostante talvolta l'obiettivo di produzione di impatti non è esplicitamente previsto nelle proprie strategie operative, e l'impatto diverso da quello di nicchia diviene quindi un'esternalità incontrollata di propri comportamenti e modalità di agire. Quando invece i vari livelli di impatto vengono esplicitamente e pienamente considerati e inseriti nel processo valutativo, da una parte l'ente riuscirà a dimostrare in modo più completo all'esterno (ad esempio ai propri finanziatori) le ricadute tutte e il valore sociale aggiunto della propria azione; e dall'altra, riuscirà in sede di pianificazione strategica a far convergere tali eterogenee ricadute in espliciti obiettivi, internalizzando l'esternalità e verificando anche la relazione tra impatti generati e processi attivati.

L'utilità della valutazione ed internalizzazione di questi diversi livelli di impatto va quindi letta in un sistema di causalità e non solo nel suo risultato finale: ricadute integrate, istituzionali e sull'ecosistema (benché soggette a forti interferenze esterne) tenderanno ad essere più elevate quanto più un ente investirà in processi ed azioni che pongano lo stesso in relazione con i soggetti istituzionali e gli altri attori economici e sociali della comunità. Da cui, ponendo *ex ante* nella propria funzione obiettivo anche la creazione di impatti e ricadute non solo di nicchia, si tenderà ad investire maggiormente in relazioni esterne proficue. Valutando invece *ex post* gli impatti in termini di risultati raggiunti e di processi attivati per raggiungerli, si potranno anche giudicare i gap tra risultato e investimento procedurale fatto, indagando se le cause di interferenza sono dovute a limiti nell'ente piuttosto che nei soggetti e nei comportamenti dei soggetti (pubblici e privati) con cui si è interagito, con il fine ultimo di ri-progettare eventualmente anche in modo congiunto (co-progettando) al fine di migliorare le ricadute delle azioni sulla comunità[8].

In conclusione, si osserva che, certamente, nel momento in cui la definizione di impatto sociale, come emerso da questo breve

8 Chiaro è il riferimento proprio all'investimento in relazioni con altri enti e alla qualità dei processi comunicativi, o allo svolgimento di funzioni di advocacy, i cui risultati dipendono molto dal processo non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi.

ed esemplificativo excursus, si fa più complessa, includendo stakeholder e possibili dimensioni di ricaduta diversi, anche il processo di valutazione negli enti di Terzo settore richiederà di raccogliere i dati necessari da fonti e con strumenti e tecniche misti e complessi, funzionali appunto all'intercettazione di dimensioni, di indicatori e di indici specifici e dipendenti dalla propria mappatura degli stakeholder e dalla connessa definizione individuale di "comunità di riferimento" (da L. 106/2016).

Il consiglio e l'approccio metodologicamente più completo sarà quello di estendere comunque i processi di valutazione delle ricadute non solo rispetto ai propri "obiettivi individuati" (come nella definizione sempre da L. 106/2016), ma di considerare le esternalità tutte, gli impatti diretti ed indiretti, esplicitati nei propri obiettivi, ma anche indotti dalla propria presenza nei territori e dalle interazioni con i suoi diversi attori (cittadini e persone giuridiche). Solo in questo modo la valutazione diverrà utile nel processo di apprendimento e di cambiamento degli enti, a livello di pianificazione, ma anche nella comunicazione pubblica così come in sede di rapporto con i soggetti finanziatori e con le pubbliche amministrazioni.

Conclusioni

Se gli enti di Terzo settore "decidono di dotarsi" (d.lgs. 24 luglio 2019) di propri sistemi di valutazione dell'impatto sociale ciò non deve essere ovviamente fatto soltanto o in modo prevalente per adempiere alle richieste del regolamentatore o di singoli bandi e finanziamenti, poiché in tal caso la rispondenza ad obiettivi esterni tenderà ad aumentare il costo della realizzazione del processo valutativo e a ridurne l'utilità. Se l'ente fa invece proprio il senso della valutazione e la pone tra le sue procedure ordinarie, esso riuscirà a dotarsi (progressivamente e attraverso processi che si implementeranno ed arricchiranno nel tempo e grazie alla sperimentazione) di metodi, indici ed indicatori più rispondenti ai propri obiettivi specifici e in grado quindi di identificare con maggiore precisione il proprio valore sociale, facendolo conoscere alla comunità, agli stakeholder tutti, e talvolta chiarendolo anche in modo più preciso al proprio interno.

Perché tale processo avvenga, vi devono essere principalmente due adattamenti metodologici nell'ente e due adattamenti di sistema.

Il primo – alla luce di quanto appena premesso sull'utilità interna della valutazione – è quello di riflettere coscientemente e in modo partecipato (con il coinvolgimento il più possibile dei propri stakeholder) sulla propria funzione obiettivo e sulle dimensioni di impatto della propria azione. Definire quali sono i livelli e gli indicatori di impatto da internalizzare nei propri obiettivi porterà ad interrogarsi su quanto l'azione dell'ente vada mirata in modo assoluto sulla risposta ai bisogni dei propri utenti (e di conseguenza dalla pianificazione alla valutazione l'ente debba avere come oggetto la persona e le sue necessità), ovvero se l'ente sia posto al centro di un processo sociale in cui le relazioni con altri enti e soggetti, la dimensione di contesto e di comunità assumono una rilevanza ed un valore esplicito, tale da divenire obiettivi ed oggetti di pianificazione e non soltanto elementi accessori indotti inconsapevolmente. Ne deriva, come già osservato, che i metodi e gli strumenti di valutazione da adottare saranno scelti sulla base della capacità degli stessi di far emergere e internalizzare al meglio le proprie identificate ricadute. Come il presente articolo ha cercato di portare alla luce, i diversi metodi e strumenti di valutazione hanno propri vantaggi, limiti ed utilità; in base alle proprie sensibilità e alla propria propensione e preferenza, l'ente potrà optare per metodi che seguano più la logica finanziaria o più quella delle politiche sociali; e in base appunto ai principi ed obiettivi definiti dall'ente di Terzo settore nel proprio statuto e nella propria mission, gli impatti andranno tradotti in dati osservabili e monitorabili nel tempo.

Il secondo adattamento riguarda la gestione della co-presenza di metodi e processi valutativi al proprio interno. Soprattutto laddove gli enti siano più complessi per tipologie di servizi o territori o ancora forme di finanziamento, si potrebbe riscontrare il problema concreto di dover adottare più metodologie e strumenti diversi di valutazione. Se ciò è funzionale a rispondere a singole azioni (il servizio con le sue esclusive specificità, il bando con processi ad hoc di valutazione...) e alla verifica del raggiungimento di loro specifici obiettivi, è comunque utile per gli enti disporre di dati almeno in parte comparabili e quindi di indici ed indicatori almeno in parte comuni ai propri servizi. Può essere, in altre parole, utile agli enti strutturare in primo luogo una propria metodologia trasversale – cui associare i relativi strumenti di raccolta – alla quale poi aggiungere una lista di indici ed indicatori di servizio, di settore, di progetto, o semplicemente di risposta a richieste da parte dei soggetti esterni. Oltre a generare evidenti economie di scala, la condivisione delle metodologie permetterà la condivisione di conoscenze tra aree (e tra responsabili e operatori delle stesse), ma anche una lettura comparata dei risultati, che se associata all'interpretazione delle relazioni causa-effetto tra risorse disponibili-processi-ricadute di ciascuna azione, permetterà di ragionare sui cambiamenti da attivare e sui processi da imitare in una logica di apprendimento e definizione ragionata delle *best practices*, con rafforzamento della propria pianificazione strategica. Ragionamento quest'ultimo che può di certo traslare dal singolo ente alla rete o al sistema degli enti di Terzo settore.

Il primo adattamento utile nel sistema, infatti, potrebbe proprio essere quello di sviluppare progressivamente una metodologia almeno in parte condivisa tra gli enti. Come presentato brevemente in questo articolo, per le imprese dotate di *corporate sociale responsibility* e le *B-corp* sono già stati studiati e applicati metodi di certificazione o di calcolo delle proprie ricadute sociali, con l'obiettivo principale di disporre di elementi comunicativi validati e quindi almeno in parte più "veritieri ed equi" (principio delle metodologie di valutazione) del proprio posizionamento rispetto alle tematiche sociali ed ambientali. L'adozione di un nucleo di indici ed indicatori di impatto sociale comuni per gli enti di Terzo settore (o per tipologie di enti di Terzo settore) potrebbe non solo fornire ai singoli enti un supporto metodologico ed una "certificazione", ma soprattutto potrebbe consentire – attraverso l'analisi aggregata dei dati confluiti a sistema – l'identificazione di *benchmark* e di *best practices* utili agli enti di Terzo settore per riflettere in modo strategico nel sistema e come sistema. Ed in questa direzione si stanno muovendo alcune sperimentazioni e metodi a livello nazionale, ma si

potranno posizionare sempre più anche le reti di enti, così da utilizzare poi i processi valutativi anche nella progettazione e co-progettazione.

Quale secondo adattamento di sistema, anche le istituzioni (pubbliche e private) che attualmente e in futuro promuoveranno la valutazione dell'impatto sociale e ne incentiveranno lo sviluppo negli enti di Terzo settore[9], dovranno giungere effettivamente ad utilizzarle, saperle leggere in modo funzionale a sostenere gli enti generatori di maggior impatto e promuoverle in modo corretto tra gli enti. Il primo rischio è che la valutazione rimanga esclusivamente un requisito per accedere a finanziamenti o ai processi di accreditamento, che sia richiesta come pratica e magari si richieda addirittura il costoso ricorso a tecniche e metodi non sperimentati prima dagli enti, ma che *ex post* i report o risultati della valutazione non siano usati nei successivi processi di rifinanziamento o di assegnazione di premialità nei confronti degli enti che avranno dimostrato di raggiungere risultati migliori o (auspicabilmente) superiori a determinate soglie. Il secondo rischio è quello che gli indici ed indicatori preferiti e sollecitati da enti pubblici e finanziatori, se calati dall'alto, non riescano a cogliere le reali dimensioni di impatto sociale e di valore aggiunto degli enti di Terzo settore, fossilizzandosi sulle dimensioni che già in passato definivano la qualità di un servizio di interesse sociale o ponendo l'attenzione su indici di più facile lettura come quelli monetari o monetizzabili, ma non sempre esplicativi del vero impatto sociale prodotto. Il terzo rischio è che le istituzioni usino i risultati della valutazione di impatto come strumento competitivo tra gli enti, e se tra gli indici della valutazione non venissero considerate le ricadute istituzionali e sull'ecosistema la conseguenza potrebbe essere un allontanamento tra gli enti, una riduzione delle dinamiche di condivisione e una diminuzione quindi di importanti dimensioni ed obiettivi di impatto sociale.

Per tali ragioni, la valutazione dell'impatto sociale degli enti di Terzo settore diverrà davvero utile quando il sistema delle istituzioni tutte sarà sufficientemente maturo e quando si sarà diffusa una cultura del dato e della sua interpretazione che internalizzi le eterogenee e complesse ricadute degli enti nei processi di progettazione e di co-progettazione.

Bibliografia

Bengo I., Arena M., Azzone G., Calderini M. (2015), "Indicators and metrics for social business: a review of current approaches", *Journal of Social Entrepreneurship*, 7(1), pp. 1-24. DOI: 10.1080/19420676.2015.1049286

Chiaf E. (2013), "Il valore creato dalle imprese sociali di inserimento lavorativo", *Impresa Sociale, 0.2013, pp.21-37. DOI: 10.7425/IS.2013.0.03*

Chiaf E. (2015), Un'analisi degli indicatori di impatto sociale. Social impact indicators identification, Centro Studi Socialis, Brescia.

Cooney K., Lynch-Cerullo K. (2014), "Measuring the Social Return on Nonprofits and Social Enterprises: The Promise and Perils of the SROI", *Nonprofit Policy Forum*, 5(2), pp. 367-393. DOI: 10.1515/npf-2014-0017

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

Diez-Cañamero B., Bishara T., Otegi-Olaso J.R., Minguez R., Fernández J.M. (2020), "Measurement of Corporate Social Responsibility: A Review of Corporate Sustainability Indexes, Rankings and Ratings", *Sustainability*, 12(5). DOI: 10.3390/su12052153

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

Grieco C., Michelini L., Iasevoli G. (2014), "Measuring Value Creation in Social Enterprises: A Cluster Analysis of Social Impact Assessment Models", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly Volume*, 44(6), pp. 1173-1193. DOI: 10.1177/0899764014555986

Hehenberger L., Harling A., Scholten P. (2013), *A practical guide to measuring and managing impact*, EVPA European Venture Philanthropy Association.

9 Esplicito è qui il riferimento all'inserimento della valutazione di impatto nei processi di accreditamento, come promosso dalla Legge sul Terzo settore e come già recepito da alcune pubbliche amministrazioni e Regioni.

Marthens S., Xhauflair V., Mareè M. (2015), "Questioning the Social Return on Investment", Socent Publication n. 2015-01, Interuniversity Attraction Pole on Social Enterprises, Liege.

Nicholls J., Lawlor E., Neitzert E., Goodspeed T. (2012), *A guide to Social Return on Investment*, The SROI Network. Accounting for Value, UK.

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

Stame N. (2001), "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare", in Palumbo M. (a cura di), *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare, Franco Angeli, Milano.*

Zamagni S., Venturi P., Rago S. (2015), "Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali", Impresa Sociale, 6.2015, pp. 77-97. DOI: 10.7425/IS.2015.6.05

SAGGI BREVI

Sono utili gli interventi sociali?

Gian Paolo Barbetta
Università Cattolica del Sacro Cuore Milano

Introduzione

Negli ultimi anni, il termine "impatto" ha invaso la discussione sul Terzo settore: impatto sociale, imprese a impatto, finanza a impatto, indicatori di impatto, valutazione di impatto e così via. Ma che cosa vuol dire "impatto"? Siamo davvero capaci di misurarlo? Perché mai dovremmo farlo? Sono alcune delle domande che sorgono spontanee di fronte all'alluvione da cui siamo stati sommersi.

La mia proposta è di non perdere tempo con l'ambiguo sostantivo "impatto" (e i suoi molti possibili significati) per provare invece a rispondere, nella migliore maniera possibile, alla domanda cruciale che dovrebbe porsi chiunque voglia migliorare il sistema di welfare. *Gli interventi, le azioni e le politiche che gli enti del Terzo settore (e le amministrazioni pubbliche) realizzano nel campo del welfare riescono a generare cambiamenti positivi nella vita delle persone?* Questa domanda, apparentemente semplice, in realtà nasconde un'insidia profonda, che diventa immediatamente visibile se riformuliamo leggermente la questione chiedendoci: i cambiamenti che (eventualmente) osserviamo nella vita dei destinatari di interventi e politiche sociali *dipendono* dagli interventi e dalle politiche stesse, oppure si sarebbero realizzati comunque? Siamo dunque in grado di stabilire un nesso di causa-effetto tra gli interventi e i cambiamenti eventualmente osservati?

Se non siamo in grado di rispondere a questa domanda, il resto della discussione sull'impatto è completamente privo di significato e parlare di indicatori, finanza e quant'altro è solo tempo perso.

Rispondere alla domanda è importante perché il nostro sistema economico-sociale attraversa un fase di profondo cambiamento che, se da una parte ha fatto emergere bisogni nuovi (ad esempio quello di sostenere il tasso di natalità, oppure di garantire condizioni di socialità elevata a persone anziane sole), dall'altra continua a mostrare la presenza di antiche necessità (ad esempio quella di ricollocare i lavoratori che hanno perso il loro impiego) che le politiche tradizionali non sono state in grado di affrontare adeguatamente. Dare risposte efficaci a questi bisogni (nuovi e antichi) è una priorità per il Paese, sia per migliorare le condizioni di vita della popolazione, sia per rendere più incisivo, e forse anche meno costoso, il sistema di welfare, concentrandosi sugli interventi "che funzionano" e destinando meglio le risorse che ora sono dedicate a politiche e azioni inutili e forse addirittura dannose.

Identificare ciò che funziona e ciò che non funziona è essenziale anche per superare un antico (e mai discusso) pregiudizio tipico del Terzo settore: gli interventi sociali non possono che fare bene. Purtroppo, esiste ormai un'evidenza diffusa che così non sia: alcuni interventi sono inutili, mentre altri possono persino essere nocivi[1]. Pertanto, è importante poter stimare, con rigore e non solo sulla base della moda del momento o dell'opinione personale del proponente, l'efficacia dei diversi interventi e delle diverse politiche realizzate.

Comprendere appieno l'efficacia degli interventi e delle politiche è dunque la condizione necessaria per salvare il welfare italiano, riformandolo nella direzione dell'efficacia basata sull'evidenza.

Che cos'è un effetto?

Chiedersi se gli interventi e le politiche cambiano la vita delle persone significa interrogarsi sui loro "effetti". È un esercizio piuttosto complesso che, per evitare di produrre risposte inaffidabili, deve essere svolto con rigore, rispettando alcuni passaggi procedurali.

Innanzitutto, ci si deve chiedere che cosa sia un effetto. Credo che tutti possiamo concordare nel ritenere che l'effetto di una azione (di un intervento o di una politica) possa essere definito come "ciò che accade in presenza dell'azione e non sarebbe invece accaduto in sua assenza". Può apparire una definizione complessa ma è quella che utilizziamo quando, parlando di effetti, proviamo a stabilire nessi di causalità nella vita quotidiana. Diciamo infatti: "Ha avuto accesso al reddito di cittadinanza e pertanto ha potuto far terminare la scuola superiore ai figli" (sottinteso: se non avesse avuto il reddito, i figli non avrebbero potuto studiare). Oppure: "Hai studiato abbastanza e perciò hai superato l'esame" (sottinteso: se non avessi studiato non l'avresti superato). O ancora: "L'ambulanza è stata veloce e il paziente si è salvato" (sottinteso: se fosse stata più lenta il paziente sarebbe deceduto).

In letteratura, questa idea di effetto tratta dalla vita quotidiana prende la definizione di "controfattuale" (o di *outcome* potenziali) e la sua applicazione pratica si deve al lavoro di Donald Rubin (Holland, 1986). Il termine controfattuale deriva dal fatto che la definizione ci porta a ragionare non solo su ciò che accade sotto i nostri occhi (il mondo fattuale), ma anche su che cosa sarebbe accaduto in uno "stato del mondo"

1 Per un'analisi dettagliata dell'efficacia di interventi in campo educativo, che evidenza anche l'esistenza di interventi dannosi, si veda per esempio il sito della Education Endowment Foundation inglese, in particolare la sezione dedicata alle "*evidence reviews*": https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence-summaries/evidence-reviews/

diverso da quello che stiamo osservando, il cosiddetto mondo "controfattuale" in cui la potenziale causa non è presente: non hai preso il reddito di cittadinanza, oppure non hai studiato o, ancora, l'ambulanza ha viaggiato lentamente.

Effetto su che cosa?

La nozione controfattuale è molto utile perché ci consente di capire come si possa misurare l'effetto di un intervento o di una politica. Tuttavia, per farlo bisogna innanzitutto avere bene in mente quale sia il fenomeno su cui l'intervento o la politica vogliono incidere, cioè il cambiamento che vogliono generare nel mondo. Detto altrimenti, è necessario definire quella che gergalmente viene denominata "variabile di *outcome*". Negli esempi che stiamo utilizzando, ci interessa capire se alcune azioni (ricevere il reddito di cittadinanza, studiare, disporre di ambulanze veloci) siano in grado di modificare i fenomeni su cui concentriamo la nostra attenzione: la prosecuzione dello studio da parte dei figli, la promozione dello studente, la sopravvivenza del paziente: queste ultime sono dunque le nostre variabili di *outcome*.

Alcune variabili di *outcome* possono essere misurate facilmente e frequentemente, come ad esempio la promozione scolastica; pertanto, se vorremo stimare l'effetto di un doposcuola sulla promozione di coloro che vi hanno partecipato, avremo rapidamente a disposizione un indicatore di successo. In altre circostanze, che dipendono strettamente dagli obiettivi di cambiamento perseguiti dall'intervento il cui effetto vogliamo stimare, le variabili di *outcome* si potranno misurare solo più in là nel tempo; se vogliamo stimare l'effetto della frequenza all'asilo nido sullo stato di salute in età adulta non potremo fare altro che attendere che i bambini crescano[2].

Se non abbiamo chiaro il cambiamento che vogliamo generare attraverso l'intervento, o se lo possiamo esprimere solo in termini vaghi (ad esempio vogliamo "migliorare il mondo"), non saremo in grado di misurare i valori della variabile di *outcome* e, di conseguenza, neppure l'effetto dell'intervento. In questo caso possiamo parlare di un intervento o una politica mal disegnati. Questo non significa, ovviamente, che l'intervento o la politica non avranno effetto, ma solo che non saremo in grado di produrre una stima precisa dello stesso. In questo caso, ognuno esprimerà le proprie sensazioni, che potranno anche essere molto diverse tra loro perché ognuno interpreterà a modo suo il "cambiamento del mondo", e non avremo una misura chiara per dire quale sensazione sia più corretta. La logica delle diverse argomentazioni, così come la retorica con cui sono espresse, svolgeranno un ruolo chiave nel convincere e far convergere le opinioni.

A volte invece, pur avendo in mente in modo chiaro il cambiamento che vogliamo ottenere, non avremo modo di misurarlo. Non c'è da spaventarsi di tutto ciò. Molto spesso, nella nostra vita, prendiamo decisioni in condizioni di informazioni insufficienti rispetto agli effetti di qualche cosa. Ad esempio, nello scegliere un chirurgo da cui farsi operare, raramente possiamo contare su indicatori precisi relativi alle sue prestazioni passate. In questi contesti ci valiamo del giudizio (spesso qualitativo) di qualcuno più competente di noi di cui ci fidiamo, della reputazione del medico nella comunità dei suoi pari, delle sensazioni derivanti da un colloquio, e così via. Non possiamo fare altro e perciò ci accontentiamo.

Ma se possiamo accontentarci nella vita individuale, non dovremmo farlo per gli interventi e le politiche. Infatti, logica e retorica potrebbero non essere una base sufficiente per prendere decisioni rilevanti: proseguiamo l'intervento? Estendiamo la politica?

Misurare l'effetto

Una volta chiarito quale sia il cambiamento che vogliamo generare, per misurare l'effetto di una azione è sufficiente calcolare una semplice differenza (fare una sottrazione) tra la misura della variabile di *outcome* nel caso in cui la causa sia presente (ho avuto il reddito di cittadinanza, ho studiato, l'ambulanza è veloce) e la misura della stessa variabile nel caso in cui la causa sia invece assente (non ho avuto il reddito, non ho studiato, l'ambulanza è lenta). Se percependo il reddito di cittadinanza i miei figli frequentano la scuola, mentre senza reddito di cittadinanza non lo fanno, posso dire che "il reddito di cittadinanza ha l'effetto di far proseguire la carriera scolastica dei miei figli". Se studiando vengo promosso mentre non studiando vengo bocciato, posso dire che "studiare ha l'effetto di farmi promuovere". Se quando l'ambulanza arriva velocemente la mia vita è salva, mentre in caso contrario non sopravvivo, posso dire che "un'ambulanza veloce ha l'effetto di salvarmi la vita".

Tuttavia, per stimare gli effetti delle politiche dobbiamo affrontare un problema empirico rilevante: solo uno dei due "stati del mondo" può essere effettivamente osservato, poiché nessuno può vivere due vite parallele e nessuno può, contemporaneamente, ricevere e non ricevere il reddito di cittadinanza, così come non si può studiare e non studiare, o disporre di un'ambulanza veloce e lenta. Pertanto, la variabile di *outcome* può essere misurata solo in una delle due situazioni, quella fattuale, mentre il suo valore nella situazione controfattuale (non essendo osservabile direttamente) dovrà essere stimato. Se ho avuto il reddito di cittadinanza (situazione fattuale), potrò vedere se i miei figli proseguono negli studi oppure no, ma non potrò mai vedere che cosa sarebbe accaduto loro nel caso in cui non avessi avuto il reddito, e viceversa.

Pertanto, per calcolare l'effetto di un intervento, dovremo trovare un modo affidabile per stimare il valore della variabile di *outcome* nella situazione controfattuale.

Errori nella stima degli effetti

Spesso, per calcolare effetti, si pensa che sia sufficiente disporre di misure delle variabili di *outcome* (indicatori) e ricorrere a semplici calcoli: 1) la differenza *prima-dopo* e 2) la differenza *con-senza*. In entrambe le situazioni, come ve-

2 Non si tratta di un esempio teorico. Gli effetti di un intervento realizzato nel Michigan all'inizio degli anni '60 che favoriva la frequenza alla scuola materna da parte di bambini svantaggiati (il Perry Preschool Program) sullo stato di salute una volta diventati adulti, sono analizzati in un articolo pubblicato nel 2016, quasi cinquant'anni più tardi, quando i bambini erano effettivamente cresciuti (Conti et al., 2016).

dremo, stiamo facendo ipotesi sulla misura della variabile di *outcome* nella situazione controfattuale e in entrambe le situazioni le ipotesi che implicitamente facciamo rischiano di farci produrre stime distorte dell'effetto. Pertanto, è meglio evitare queste tecniche.

Nel caso della differenza *prima-dopo*, l'effetto viene stimato misurando la variabile di *outcome* prima e dopo la realizzazione dell'intervento e sottraendo il primo valore al secondo. Ad esempio, se il voto in matematica prima del doposcuola era 4 e dopo il doposcuola diventa 6, l'effetto del doposcuola sarebbe quello di aver migliorato il risultato scolastico di due punti (6-4=2). In questa circostanza, stiamo implicitamente supponendo che il voto ottenuto prima del doposcuola rappresenti una buona stima (non distorta) della situazione controfattuale, cioè del voto che si sarebbe ottenuto dopo il doposcuola, nel caso in cui non lo si fosse frequentato. Tuttavia, il voto prima del doposcuola è una stima distorta della situazione controfattuale perché, tra il prima e il dopo, molte cose potrebbero essere cambiate anche senza il doposcuola, e alcune di queste potrebbero avere influito sul risultato in matematica: i genitori potrebbero avere aiutato il figlio, quest'ultimo potrebbe essersi appassionato alla materia, ecc. La situazione prima dell'intervento rappresenta una buona stima di ciò che sarebbe successo dopo l'intervento, nel caso in cui il soggetto non avesse preso parte allo stesso, solo se supponiamo che – nel frattempo – nulla sia cambiato (a parte il doposcuola). Gergalmente diciamo: la situazione prima dell'intervento è una buona stima del controfattuale solo se vale l'ipotesi di "assenza di dinamica spontanea"... ed è generalmente impossibile dire se l'ipotesi valga o meno.

Nel secondo caso, la differenza *con-senza*, l'effetto viene stimato misurando la variabile di *outcome* dopo che l'intervento è stato realizzato, per due gruppi di soggetti (coloro che hanno partecipato all'intervento e coloro che non vi hanno preso parte) e sottraendo la seconda misura alla prima. Ad esempio, se il 75% dei ragazzi che hanno partecipato al doposcuola viene promosso e lo stesso risultato è ottenuto dal 40% di quelli che non vi hanno preso parte, l'effetto del doposcuola sarebbe quello di fare aumentare di 35 punti percentuali (75% - 40%) la probabilità di promozione. Tuttavia, l'esito scolastico dei ragazzi che non hanno partecipato al doposcuola non rappresenta una buona stima della situazione controfattuale, cioè degli esiti che sarebbero stati ottenuti dai frequentanti nel caso di mancata frequenza. Infatti, frequentanti e non frequentanti potrebbero essere sistematicamente diversi tra loro (ad esempio, i primi più volenterosi, i secondi più lazzaroni), sicché l'esito finale potrebbe essere spiegato dalle differenze esistenti prima dell'intervento, piuttosto che dalla frequenza al doposcuola.

La situazione di coloro che non hanno partecipato all'intervento rappresenta una stima non distorta della situazione in cui si sarebbero trovati i partecipanti se non avessero partecipato solo in assenza di quella che gergalmente viene chiamata distorsione da selezione (*selection bias*). Purtroppo, sappiamo bene che uno dei problemi classici delle politiche sociali consiste proprio nella difficoltà di raggiungere i soggetti che, potenzialmente, potrebbero trarre maggiore vantaggio dagli interventi. E sappiamo anche che talvolta rischiamo di erogare i servizi ai soggetti che ne hanno meno bisogno, perché si fanno raggiungere più facilmente rispetto a quelli in maggiore difficoltà. Per questa ragione, la distorsione da selezione è sempre in agguato.

Che cosa non si può stimare

Se questi metodi semplici per misurare l'effetto di un'azione o di una politica non funzionano, anzi rischiano di fuorviare la nostra analisi e le nostre stime, che altro possiamo fare?

Dobbiamo dire subito che, se l'intervento o la politica interessano un solo soggetto (o un numero ridotto di soggetti) non c'è modo di ottenere una stima non distorta della situazione controfattuale. In altre parole, non saremo mai in grado di dire che cosa sarebbe successo a Pierino, che ha frequentato il doposcuola ed è stato promosso, se non lo avesse frequentato (o viceversa), perché la vita di Pierino non può ricominciare da capo. Ognuno di noi, conoscendo più o meno bene Pierino e la sua situazione, potrà esprimere il proprio parere, provando a convincere gli altri sulla base della logicità delle sue argomentazioni e della sua capacità di persuasione. Molti lo fanno al bar, il lunedì mattina, spiegando agli amici che se avesse giocato Recoba, l'Inter avrebbe vinto. Ma altri dissentiranno, esprimendo opinioni alternative, e la discussione proseguirà a lungo, spesso senza giungere a una conclusione condivisa.

È interessante perciò osservare che, analogamente al caso di Pierino (e di Recoba), non saremo mai in grado di produrre una stima rigorosa dell'effetto di una organizzazione (ad esempio una cooperativa sociale, misurando il suo "impatto sociale"), nemmeno ammettendo di saper spiegare che cosa sia "l'effetto di una organizzazione". Infatti, non sarà possibile stimare in maniera convincente che cosa sarebbe accaduto al mondo nel caso in cui l'organizzazione non fosse esistita (la situazione controfattuale). Anche in questo caso ognuno argomenterà in maniera più o meno convincente la propria tesi e, probabilmente, continueranno ad esistere pareri opposti. Alcune argomentazioni potranno essere più condivisibili di altre e quindi, ad esempio, molti concorderanno che un'organizzazione che non lega in cantina i tossicodipendenti di cui si occupa sia "migliore" di una che invece lo fa. Tuttavia, così dicendo, non stiamo stimando effetti o impatti, ma semplicemente esprimendoci sulla preferibilità di una pratica all'altra. L'effetto resta insondato.

Poco male. Interrogarsi su azioni che riguardano un singolo caso è di scarso interesse per l'organizzazione complessiva del sistema di welfare, così come è privo di rilievo misurare l'impatto di un'organizzazione.

Che cosa si può invece stimare

Invece, nel caso di maggiore rilievo sociale, quello in cui le azioni, gli interventi e le politiche riguardino un numero ampio di destinatari, possiamo usare alcune delle tecniche che sono state sviluppate negli ultimi cento anni (e molte negli ultimi trenta) per stimare la situazione controfattuale e dunque l'effetto. Anche in questo caso, tuttavia, non saremo in grado di stimare effetti degli interventi su singoli destinata-

ri, ma dovremo limitarci a misurare effetti "medi" su intere popolazioni. Si tratta certamente di una limitazione rilevante, ma una candela è meglio del buio totale.

Le tecniche sviluppate a partire dagli anni Trenta del secolo scorso, e soprattutto nel secondo dopoguerra, si possono suddividere in due grandi filoni. Da una parte ci sono le tecniche di tipo sperimentale, come l'esperimento randomizzato controllato (*Randomized Controlled Trial* – RCT) e dall'altra le tecniche non sperimentali, che fanno uso di strumenti statistici ed econometrici.

Il RCT

L'elemento fondamentale del RCT è il processo di randomizzazione mediante il quale i soggetti potenzialmente destinatari dell'intervento o della politica vengono divisi (rigorosamente a caso) in due gruppi, normalmente denominati gruppo di trattamento e gruppo di controllo. Il gruppo di trattamento diventa il destinatario dell'intervento oggetto di valutazione, mentre il gruppo di controllo è normalmente escluso dallo stesso o, se possibile, riceve un placebo. Semplificando un po', possiamo dire che, quando il gruppo dei potenziali destinatari dell'intervento è sufficientemente ampio, il meccanismo di scelta causale e la legge statistica dei grandi numeri ci garantiscono che il gruppo di trattamento e quello di controllo siano – in media – identici. Per questa ragione, la situazione in cui si trova il gruppo di controllo, dopo che l'intervento è stato realizzato interessando il solo gruppo di trattamento, fornisce una buona stima della condizione in cui si sarebbe trovato il gruppo di trattamento se non fosse stato trattato, cioè della condizione controfattuale.

Per questo, l'effetto dell'intervento viene stimato sottraendo al valore medio della variabile di *outcome* misurata per il gruppo di trattamento (la situazione fattuale) il valore medio della stessa variabile misurata per il gruppo di controllo (la stima della situazione controfattuale). La Figura 1 illustra sinteticamente il processo descritto. Il RCT, se correttamente utilizzato, produce stime non distorte dell'effetto dell'intervento e rappresenta la miglior tecnica di cui disponiamo per stimare gli effetti di azioni, interventi e politiche.

Ovviamente, questa tecnica presuppone di essere pensata e attivata prima della realizzazione dell'intervento e dunque richiede di coinvolgere i valutatori sin dal momento in cui l'intervento stesso, o la politica, vengono progettati e implementati. Infatti, per poter assegnare a caso l'appartenenza al gruppo di trattamento e a quello di controllo (evitando dunque il *selection bias*), bisogna che l'intervento non sia ancora stato avviato. Si tratta perciò di una tecnica non utilizzabile nel caso in cui l'esigenza valutativa sorga una volta che l'intervento sia già stato avviato o addirittura concluso.

Il coinvolgimento precoce dei valutatori potrebbe apparire come un limite di questa tecnica ma, in realtà, esso può invece rivelarsi uno dei suoi punti di forza. La presenza di valutatori esperti aiuta infatti i titolari degli interventi a dare una risposta chiara alle domande che è opportuno porsi prima di avviare ogni azione valutativa (e in realtà ogni intervento): vogliamo stimare l'effetto di che cosa (di quale intervento, definito in maniera precisa)? Su che cosa (su quali variabili di *outcome* effettivamente misurabili)? Aiutare i responsabili dei progetti a rispondere a queste domande è parte integrante del lavoro di un buon valutatore perché, senza risposte chiare, la stima degli effetti si rivela impossibile.

I RCT, pur non esenti da problemi, rappresentano un importantissimo strumento per non fidarci semplicemente delle sensazioni (o, peggio, dell'opinione di chi realizza l'attività) quando vogliamo capire se un intervento sociale o educativo sia efficace oppure no. Spesso i RCT sono oggetto di un'obiezione "etica": per realizzarli dobbiamo negare l'intervento a qualche soggetto e ciò potrebbe creare un'iniquità. Nella gran parte dei casi, l'obiezione è priva di fondamento poiché l'esigenza di realizzare un RCT nasce proprio dalla nostra ignoranza riguardo all'efficacia di un intervento. Se l'intervento si rivelasse dannoso (esito non privo di plausibilità), l'iniquità riguarderebbe coloro che hanno ricevuto l'intervento, non coloro a cui lo stesso è stato negato. Se vogliamo capire che cosa funziona e che cosa no, spesso non possiamo fare altro che escludere qualcuno.

Ciò porta ad una ulteriore considerazione. Non è obbligatorio stimare gli effetti di un intervento. Poiché la stima è un'attività costosa, dovremmo compierla solo nei casi di genuina incertezza rispetto agli esiti della nostra azione. Se siamo sicuri che l'azione abbia effetti positivi (non importa come abbiamo acquisito questa certezza) la stima rappresenta solo tempo e risorse sottratte ad obiettivi di maggiore utilità sociale. Ma se non siamo certi degli esiti positivi, stimare con rigore è una esigenza imprescindibile, quasi un imperativo etico.

Va poi rilevato che talvolta i RCT sono ritenuti un metodo costoso per stimare gli effetti. Anche in questo caso, è necessario sfatare dei miti. Innanzitutto dobbiamo sottolineare che il costo della realizzazione dell'intervento (il doposcuola o altro) inciderà in egual misura qualunque sia la tecnica di stima dell'effetto che si intende utilizzare. Dunque le differenze di

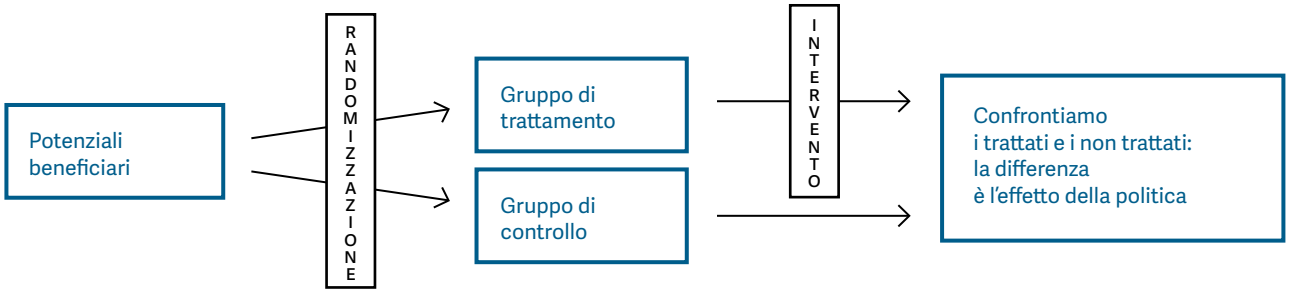

Figura 1
Randomized Controlled Trial – RCT

costo potrebbero dipendere da diversi oneri di raccolta delle informazioni necessarie ad effettuare le stime. Certamente la raccolta di informazioni sui soggetti trattati e sui controlli (necessaria in un RCT) è più costosa della raccolta di informazioni sui soli soggetti trattati. Ma quest'ultima è inutile (se non fuorviante) perché ci consente solo di ottenere stime distorte, mentre potremo fidarci maggiormente delle stime prodotte da un RCT ben realizzato. Inoltre, proprio la randomizzazione ci consentirà di raccogliere meno informazioni (più mirate) sui soggetti del gruppo di controllo di quanto dovremmo fare per produrre stime non distorte utilizzando le tecniche non sperimentali che illustreremo in un successivo paragrafo.

Gli RCT e le politiche sociali ed educative

Esiste ormai una diffusa tradizione internazionale di utilizzo del RCT per stimare gli effetti di interventi educativi e sociali, anche se l'Italia fa un po' eccezione. Ad esempio, in campo educativo è importante ricordare l'esperienza di due soggetti, la *Education Endowment Foundations* (EEF)[3] in Inghilterra e l'Institute of Educations Sciences (IES)[4] negli Stati Uniti. La prima è una fondazione filantropica che vuole aiutare scuole e insegnanti a migliorare i risultati scolastici dei soggetti più svantaggiati, così da favorire l'accesso ai livelli superiori di istruzione anche a studenti di modeste condizioni familiari. La fondazione si dedica in particolare alla creazione e alla diffusione di conoscenza su ciò che è efficace nel migliorare l'apprendimento scolastico e per questo sostiene un gran numero di sperimentazioni, ne valuta gli effetti attraverso RCT e favorisce la diffusione delle pratiche efficaci attraverso un sito che descrive i diversi protocolli educativi e, per ciascuno di essi, riporta costi, stima dell'efficacia e robustezza dell'evidenza disponibile. In questo modo scopriamo, ad esempio, che gli interventi sull'architettura scolastica (spazi, banchi, disposizioni, ecc.), se valutati con rigore, mostrano una scarsa efficacia nel migliorare l'apprendimento dei ragazzi, e che le bocciature sono addirittura nocive. Al contrario, le pratiche di *collaborative learning* si rivelano utili e la didattica svolta durante le vacanze è molto efficace nel consentire di recuperare ritardi formativi. Poca ideologia, molta riflessione sulle esperienze e misurazione rigorosa dei risultati.

Lo IES è invece il braccio statistico e valutativo del Ministero dell'educazione statunitense. Anche questo organismo è votato a favorire lo sviluppo e la valutazione rigorosa di nuovi approcci che mirino a migliorare i risultati di apprendimento degli studenti. L'esito dell'attività di valutazione svolta attraverso gli ormai numerosissimi RCT sostenuti dall'istituto è riportato nella *What Works Clearinghouse*, un deposito preziosissimo di metodi e conoscenze a disposizione di operatori, insegnanti e policy makers. Per entrambe le istituzioni, i risultati degli RCT costituiscono la base empirica per la riforma (*evidence based*, come si dice oggi) dei sistemi educativi, oltre che per la modifica delle pratiche concrete degli insegnanti.
Nel campo degli interventi sociali, vanno invece ricordate le esperienze internazionali del *laboratorio J-Pal*[5] e della *Campbell Collaboration*[6]. Il primo promuove studi randomizzati per produrre evidenza robusta sugli interventi che mirano a ridurre la povertà e a promuovere lo sviluppo. La sua rete di affiliati ha realizzato ormai oltre mille sperimentazioni sul campo, producendo informazioni e sostenendo la diffusione a popolazioni più ampie delle pratiche che localmente hanno mostrato esiti promettenti. I suoi direttori sono Abhijit Banerjee ed Esther Duflo, recenti vincitori del premio Nobel per l'economia proprio per i contributi metodologici ed empirici che hanno dato alle politiche di sviluppo.

La Campbell Collaboration realizza e pubblica *systematic reviews* (cioè analisi sistematiche delle valutazioni robuste) per studiare l'efficacia di alcuni interventi sociali in diversi settori del welfare. Il suo sito molto ricco riporta gli esiti di queste ampie analisi della letteratura riferita a specifici interventi sociali, mostrando che "non è tutto oro quel che luce".

In tutte queste esperienze, il tentativo è quello di produrre conoscenza basata su metodi robusti (principalmente sugli esperimenti randomizzati) per mettere a disposizioni degli operatori e dei policy makers strumenti che consentano loro di migliorare la propria attività, evitando di basarsi su cosiddette *best practice* che spesso sono tali solo nella mente di coloro che le promuovono, senza essere mai state oggetto di valutazioni rigorose.

Quando non si possono fare RCT

Nei casi in cui non sia possibile realizzare un RCT – perché l'intervento è già stato avviato o perché, per ragioni tecniche o politiche, non è immaginabile di escludere qualche utente dall'intervento stesso – non si disporrà automaticamente di un gruppo di controllo che sia equivalente (in media) al gruppo dei soggetti trattati, così da poterlo utilizzare per la stima della situazione controfattuale. Per queste ragioni, la situazione controfattuale viene stimata utilizzando dati relativi a gruppi di soggetti non interessati dall'intervento, utilizzando tecniche di tipo statistico ed econometrico[7] che provano a risolvere i due problemi fondamentali della stima d'effetto, cioè la distorsione da selezione e quella da dinamica spontanea. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si possono citare le tecniche dell'abbinamento statistico e della differenza-nelle-differenze.

Con la *tecnica dell'abbinamento statistico* si prova a tenere sotto controllo la distorsione da selezione. L'intuizione di fondo è che, per stimare la situazione controfattuale, si debbano trovare, all'interno del gruppo dei soggetti che non hanno partecipato all'intervento, gli individui più simili a quelli che hanno partecipato allo stesso. In questo modo, confrontando soggetti simili, si può immaginare che le eventuali differenze riscontrate nelle variabili di *outcome* possano essere attribuite all'intervento.

Sono state proposte diverse tecniche statistiche che aiutano ad individuare i "casi gemelli". Tutte le tecniche scontano però un

3 https://educationendowmentfoundation.org.uk
4 https://ies.ed.gov/
5 https://www.povertyactionlab.org/
6 https://campbellcollaboration.org/
7 In questa sede non è possibile descrivere in dettaglio le tecniche non sperimentali utilizzate per la valutazione. Per una descrizione approfondita di queste tecniche si vedano Martini e Sisti (2009) o Gertler et al. (2016).

problema comune: all'interno dei due gruppi, potremo individuare soggetti simili solo sulla base di caratteristiche osservabili (ad esempio il genere, l'età e così via), mentre l'abbinamento sulla base delle caratteristiche non osservabili (ad esempio la motivazione, la determinazione, l'altruismo, le capacità relazionali, ecc.) è impossibile da realizzare. Pertanto, dal punto di vista delle variabili non osservabili, non si può escludere l'esistenza di fenomeni di distorsione da selezione quando si confrontino i due gruppi. Ciò non è privo di conseguenze perché, specie nel caso di interventi sociali ed educativi, proprio le caratteristiche non osservabili degli individui giocano spesso un ruolo chiave nell'influenzare le variabili di *outcome*.

Pertanto, l'utilizzo delle tecniche di abbinamento non garantisce di poter ottenere stime non distorte dell'effetto degli interventi; tanto più numerose saranno le caratteristiche che siamo in grado di osservare, tanto migliore potrà essere l'abbinamento, anche se qualcosa resterà sempre impossibile da osservare e misurare. Pertanto, queste tecniche sono particolarmente esigenti dal punto di vista delle informazioni che debbono essere disponibili e misurabili, non solo per coloro che prendono parte all'intervento, ma anche per i soggetti che vengono utilizzati come gruppo di controllo.

Con la tecnica della *differenza-nelle-differenze* si prova invece a tenere sotto controllo la distorsione da dinamica spontanea. L'intuizione di fondo è che la differenza tra la misura post e la misura pre-intervento della variabile di *outcome* per i soggetti trattati sia influenzata tanto dall'effetto dell'intervento quanto dalla dinamica spontanea. Pertanto, per correggere la distorsione, sarebbe necessario conoscere in che modo la dinamica spontanea abbia contribuito al cambiamento della variabile di *outcome*. La tecnica della differenza-nelle-differenze ipotizza che la dinamica spontanea della variabile di *outcome* per il gruppo di trattamento (che non possiamo misurare, perché non siamo in grado di separarla dall'effetto dell'intervento stesso) sia identica a quella misurata per il gruppo di controllo, che invece possiamo misurare tranquillamente poiché questo gruppo non è interessato dall'intervento (si chiama gergalmente "ipotesi di parallelismo"). Di conseguenze, per stimare l'effetto dell'intervento si calcolano tre differenze: a) la differenza tra il valore della variabile di *outcome* del gruppo dei trattati dopo l'intervento e quello prima dell'intervento; b) la stessa differenza nel gruppo dei soggetti non trattati e c) la differenza tra i due valori precedenti, che rappresenta la stima dell'effetto.

In questo caso, la presenza di molte informazioni sull'andamento della variabile di *outcome* nel periodo che precede l'intervento rende più credibile l'ipotesi di parallelismo. Quindi, come l'abbinamento statistico, anche questa tecnica è piuttosto esigente dal punto di vista dei dati.

Ovviamente le due tecniche possono essere usate congiuntamente quando immaginiamo che entrambi i tipi di distorsione siano rilevanti per stimare l'effetto dell'intervento che stiamo realizzando.

Conclusioni

Le brevi riflessioni esposte ci consentono di proporre alcune conclusioni sintetiche. Il nostro sistema di welfare ha un forte bisogno di innovazioni che provino a rispondere a bisogni emergenti o a dare risposte nuove a bisogni antichi ma irrisolti. Le innovazioni sociali sono intrinsecamente rischiose poiché potrebbero non funzionare o addirittura rivelarsi nocive. Per questo è indispensabile utilizzare strumenti affidabili e precisi per stimare gli effetti di queste innovazioni, così da consentire agli operatori e ai policy makers di prendere decisioni informate, basate su "evidenze robuste" e non su semplici sensazioni. Una maggiore attenzione a queste evidenze potrebbe consentire sia di ridurre il costo dei servizi sia di aumentarne l'efficacia, a tutto beneficio dei cittadini e degli utenti.

La buona notizia è che queste "evidenze robuste" non sono impossibili da produrre, al contrario, molti altri paesi già si sono impegnati in questa direzione. Serve una consapevolezza chiara dei benefici che queste informazioni potrebbero produrre per la collettività e la decisione collettiva (di un insieme di organizzazioni del Terzo settore? Dei policy makers a diversi livelli?) di destinare risorse (umane ed economiche) alla loro produzione. È necessario uscire dal paradosso che ci vede dedicare molta attenzione a obiettivi irraggiungibili, come la stima dell'impatto di una organizzazione, e trascurare completamente obiettivi raggiungibili e estremamente utili, come la stima degli effetti di interventi e politiche che interessano ampia parte della nostra popolazione.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.13

Bibliografia

Conti G., Heckman J., Pinto R. (2016), "The Effects of Two Influential Early Childhood Interventions on Health and Healthy Behaviour", *The Economic Journal*, 126(596), pp. 28-65.

Gertler P.J., Martinez S., Premand P., Rawlings L.B., Vermeersch C.M.J. (2016), *Impact Evaluation in Practice,* Second Edition, Inter-American Development Bank and World Bank, Washington DC.

Holland P. (1986), "Statistics and Causal Inference", *Journal of the American Statistical Association*, 81(396), pp. 945-960.

Martini A., Sisti M. (2006), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

ECHI

La valutazione di impatto: versione forte e versione debole

Marco Musella
Università degli Studi di Napoli "Federico II" – Iris Network

Introduzione

A cavallo tra la fine degli anni '70 e l'inizio negli anni '80, come ricorderanno tutti coloro che seguivano le discussioni di macroeconomia e politica economica, si accese un dibattito assai vivace e polemico sul tema delle aspettative razionali. Se il monetarismo *mark 1* aveva messo in dubbio l'efficacia della politica macroeconomica nel lungo periodo (e cioè aveva criticato la possibilità che il governo avesse la capacità, con le sue politiche, di influenzare i livelli di occupazione e di reddito), il monetarismo *mark 2*, quello delle aspettative razionali, portava a risultati ancor più eclatanti: anche nel breve periodo la politica economica era del tutto incapace di influenzare reddito e occupazione. La questione di come gli operatori economici formassero le loro aspettative era centrale per definire gli effetti macroeconomici di interventi di politica economica. Senza entrare nel merito di quel dibattito, è interessante notare che contro l'ipotesi di aspettative razionali e della conseguente inefficacia della politica economica si scagliarono i cosiddetti neokeynesiani, una minoranza combattiva di economisti che sottolineò come l'ipotesi alla base dei modelli con aspettative razionali era quantomeno strana perché supponeva che tutti gli operatori economici avessero tutte le informazioni (dati, decisioni di politica economica, etc.), conoscessero il modello macroeconomico "vero" e fossero, quindi, sempre in grado di formulare aspettative (in media) corrette sull'andamento del sistema economico e dell'inflazione. Qui basti ricordare il vigore con cui Nicholas Kaldor criticò questa nuova moda parlando senza mezzi termini di una malattia mentale che aveva colpito molti economisti da un giorno all'altro.

La reazione da parte del gruppo di economisti ortodossi più avveduti, che l'ipotesi di aspettative razionali avevano abbracciato senza indugio per poi giungere alla conclusione che non vi fosse spazio per politiche di stabilizzazione, non fu tanto quella di difendere a spada tratta l'idea "forte" di aspettative razionali, ma di proporre un'idea "debole" di aspettative razionali, ponendo in evidenza la ragionevolezza di un'ipotesi sulla formazione delle aspettative del tutto coerente con il metodo degli economisti: l'agente economico sfrutta sempre tutte le informazioni che ha a disposizione per ottenere un valore il più corretto possibile delle variabili attese a cui è interessato, quindi anche dell'inflazione attesa.

Da quel momento in poi nella letteratura macroeconomica è sorta la distinzione tra una versione forte, *hard*, delle aspettative razionali e una versione debole, *weak*. La prima veniva associata alla capacità degli agenti economici di prevedere correttamente l'andamento dell'inflazione e anticiparla nei propri comportamenti e nelle proprie scelte, la seconda era invece associata ad una generica necessità di superare quell'approccio alle aspettative, che veniva definito in letteratura "aspettative adattive", e cioè una modellizzazione delle aspettative di inflazione per la quale l'agente economico formulava le proprie aspettative sull'inflazione basandosi sui valori passati della variabile stessa così da poter sistematicamente sbagliare la previsione. La versione forte, però, si basava su presupposti difficili da accettare (come si è detto, conoscenza del modello macroeconomico "esatto" – perché ce n'è uno solo e il dibattito tra scuole è superato! – da parte di tutti gli operatori, conoscenza da parte del singolo agente economico degli stessi dati e delle stesse informazioni delle autorità di politica economica e, *last but not least*, capacità di elaborare le informazioni come il miglior ufficio studi al mondo sulla congiuntura macroeconomica). La versione debole delle aspettative razionali (l'agente economico sfrutta tutte le informazioni a disposizione quando fa previsioni) non richiedeva tutte queste assunzioni "eroiche" ed era, quindi, assai più accettabile; e, infatti, fu presto accettata quasi all'unanimità. Essa, però, non conduceva a quei risultati teorici sulla inefficacia della politica economica che i sostenitori della versione *hard* delle aspettative razionali pretendevano di aver dimostrato. ... Eppure, il mondo è andato nella direzione di far sì che la stragrande maggioranza degli economisti e dei "consiglieri del Principe" facesse proprie le conclusioni legate alla versione *hard* delle aspettative razionali e solo oggi, dopo circa 40 anni, si intravede la possibilità di uscire dal tunnel di cicliche recessioni e crisi sistemiche pericolose in cui quelle idee ci hanno portato... Ma forse non è questa la sede dove sviluppare questi ragionamenti.

Richiamavo questa vicenda della discussione sulla teoria delle aspettative razionali, forse molto "interna" al dibattito macroeconomico di qualche decennio fa, per introdurre un ragionamento che a me sembra corretto sul tema dell'impatto, dell'impatto sociale, divenuto negli ultimi tempi un argomento centrale delle discussioni sulle politiche sociali, sulla filantropia strategica, sulle imprese sociali e sul terzo settore. Sembra che la letteratura (e la prassi) si muova anche in questo caso tra lo Scilla di una definizione forte, *hard*, di impatto sociale che sembra assai criticabile, e il Cariddi di una definizione debole, *weak*, di impatto sociale che per certi versi aggiunge poco alla discussione sulla valutazione *ex post* e sulla necessità – sottolineo necessità – di guardare ai risultati (agli *outcome*) dell'azione sociale con la consapevolezza che indicatori, misure, numeri precisi non possono mai essere considerati fedeli rappresentazioni di quello che avviene nella realtà sociale, né, tanto meno, modalità di tagliare con l'accetta in modo preciso ciò che è riconducibile a un progetto o ad una azione e ciò che va, invece, ascritto a qualche altra causa – uso volutamente una parola impegnativa – che è intervenuta durante lo svolgimento del progetto o dell'intervento.

Si sta volutamente usando le espressioni "azioni", "interventi", "progetti", perché il tema della valutazione di impatto delle organizzazioni (soprattutto se si abbraccia la versione *hard* della valutazione di impatto sociale) richiederebbe un discorso a sé, probabilmente ancor più critico, che non si può sviluppare in questa sede.

Anche nel dibattito sulla valutazione di impatto, ci sembra di poter dire, sembra esserci chi è propenso a ritenere che sia possibile costruire misure oggettive e rappresentazioni della realtà in grado di dirci in modo preciso, e inoppugnabile, se un impatto è stato generato, quale impatto è stato prodotto da un progetto, da un'azione o da una iniziativa sociale e, semmai, anche proporre una valutazione economico-monetaria di esso così da dare indicazioni precise sul se (e quanto) i soldi impiegati per la realizzazione di quel progetto hanno determinato delle conseguenze che dal punto di vista economico sono davvero positive. Esiste dunque una definizione forte di impatto sociale che sembra muovere alcuni di coloro che fanno ricerca o che applicano tecniche per valutare l'impatto sociale di progetti e iniziative da finanziare, e che tendono a sostenere la possibilità di produrre univoche valutazioni dell'impatto generato da coloro che in queste iniziative sono stati impegnati, con l'annessa conseguenza di poter finalmente fare classifiche e dare patenti di efficienza al terzo settore.

Per fortuna esiste anche una letteratura, a parere di chi scrive, più avveduta che tende a partire dal presupposto che non sia possibile rappresentare in modo esaustivo con un numero, o anche con un vettore di numeri, i risultati attribuibili all'azione, al progetto oggetto della valutazione di impatto. E, con buona pace di chi vorrebbe sapere in modo "oggettivo" e univoco chi è stato il più bravo o anche solo se i soldi impiegati sono stati ben spesi, questa modalità debole di proporre "valutazioni di impatto" rimane solo un elemento valutativo importante che offre indicazioni utili a orientare scelte future, ma non propone giudizi definitivi e con crisma di scientificità assoluta.

Esiste, dunque, a parere di chi scrive, anche nel dibattito sull'impatto sociale una versione debole di cosa debba intendersi per impatto sociale e dei modi in cui questo vada differenziato dai risultati di un progetto o di un'iniziativa. Questo tipo di valutazione di impatto aggiunge alla riflessione sui risultati di un progetto qualche elemento che prova ad isolare le conseguenze direttamente riconducibile al progetto da quelle che, in un qualche senso, non possono essere ad esso ricondotte perché prodotte, con probabilità elevata, da vicende esterne o da elementi di ordine più "macro" non direttamente ascrivibili ai meriti o ai demeriti di chi l'iniziativa la porta davanti.

Alla luce di queste considerazioni generali e senza alcuna pretesa di esaurire un tema vasto e assai problematico, nel prosieguo di questo breve scritto si cercherà di spiegare perché si preferisce la versione debole della valutazione di impatto. Nella sezione che segue si discuterà, in modo breve e preliminare, alcune questioni "fondative" relative a *spazio*, *tempo* e *nessi di causalità*; si proporranno, poi, alcune sintetiche considerazioni su una tesi: la versione forte della VIS si affida a esercizi controfattuali, la versione debole adotta metodologie riferibili alla teoria del cambiamento. Nelle conclusioni, infine, si formulerà l'auspicio che non si ripeta la storia del dibattito sulle aspettative razionali che ha visto la insignificanza quasi assoluta dell'approccio *weak* rispetto alle scelte di politica economica tutte (o quasi) ispirate per molti lustri alla logica della visione *hard* delle aspettative razionali.

Spazio, tempo e nessi di causalità nella valutazione di impatto. Cenni

Le categorie di spazio e tempo, come è noto, rappresentano elementi indispensabili perché la nostra ragione possa conoscere i fenomeni naturali, come quelli sociali ed economici in modo preciso; ed è, quindi, necessario collocare anche la valutazione di impatto sociale sempre entro uno spazio definito e un tempo chiaro.

Spazio

È certamente il luogo, inteso come territorio, ma anche, nel caso delle iniziative e progetti sociali, rappresentato dalle persone, dalle istituzioni, dalle relazioni che caratterizzano lo specifico di un progetto e dal territorio/comunità in cui avvengono i fatti che si vogliono approfondire e sui quali si vuole produrre una conoscenza. Ogni valutazione deve aver chiaro su *cosa* sta esprimendosi e, nel caso della VIS, trattandosi di impatto, gli effetti di "cosa" su "cosa"[1]. Quanto alla prima "cosa", si tratta di aver chiaro a quali azioni, interventi, iniziative specifiche si fa riferimento per valutare gli effetti che esse producono su... la seconda "cosa" menzionata in precedenza. Per quanto concerne, infatti, questa seconda "cosa", si tratta di aver chiaro su quali persone, istituzioni e relazioni o situazioni si vogliono valutare gli effetti delle azioni indicate in precedenza. Compare palesemente anche l'esigenza di mettere in luce i nessi di causalità, e questo è certamente un aspetto cruciale e problematico di ogni tentativo di indagine scientifica, che voglia cioè produrre "conoscenza"; nel campo sociale ed economico ciò richiede sempre un'attenzione specifica e una consapevolezza della scivolosità del terreno su cui ci si muove. La realtà sociale ed economica, infatti, come è noto, non ha le caratteristiche di un laboratorio e gli eventi che in essa avvengono non sono "esperimenti"; è difficile, perciò, (per qualcuno è addirittura impossibile) isolare singole reazioni e affermare che A (causa) ha generato B (effetto), e ogni accadimento è, in qualche modo, il prodotto di tantissime cause... ma su ciò si dirà qualcosa più avanti.

Tempo

L'effetto, l'impatto rispetto a quando va considerato? Se un'azione si sviluppa nell'intervallo tra A e B (Figura 1), a quando bisogna riferire l'analisi degli effetti di questa azione? Al

1 Uso questa espressione "cosa" nell'accezione, per così dire, del linguaggio filosofico sulla esse in re contrapposta alla esse in intellectu, anche se, ovviamente, non voglio entrare nel dibattito filosofico sulla possibilità o meno di "conoscere la realtà". È un tema assai vasto su cui sarebbe interessante che a parlare fossero i filosofi, come devo dire onestamente, su un più corretto inquadramento dei temi di spazio, tempo e nessi di causalità.

momento della sua conclusione? Cioè valutare gli effetti che ha prodotto nell'istante B? O prendere in considerazione un momento successivo, per esempio C? O un intervallo temporale e non un singolo istante, ad esempio il tempo BC? E quanto lungo deve essere questo intervallo? Siamo sicuri di poter scegliere bene il momento (o l'intervallo temporale) in cui valutare l'impatto? E se gli effetti più rilevanti si produrranno dopo che il momento C è stato raggiunto? Tra l'altro, non possiamo ignorare che la scelta del momento migliore per valutare l'impatto è fortemente influenzata dal fatto che quanto più C è vicino a B, tanto più facile sarà la raccolta delle informazioni e i dati necessari e tanto maggiore sarà la probabilità di riuscire ad "isolare", per dir così, gli effetti prodotti dall'azione condotta nell'intervallo AB, ma tanto più probabile sarà che la VIS sia miope perché esclude gli effetti che l'azione genera in un tempo successivo.

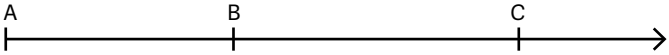

Figura 1
Il fattore tempo per la valutazione d'impatto.

Nesso di causalità

Ancora più complesso, come si è già detto in parte, è il tema del nesso di causalità di cui qui non potremmo che parlare per cenni molto generali e incompleti, come, d'altra parte, si è fatto per spazio e tempo. Enfatizziamo soprattutto le difficoltà che si incontrano ogni volta che si valutano impatti; e ciò al fine di chiarire che ogni visione forte della valutazione di impatto rischia di infrangersi contro gli scogli dei nessi di causalità non sufficientemente approfonditi prima ancora che su altri problemi di tecniche utilizzate o di dati insufficienti o non "puliti".

Ogni disciplina scientifica, esclusa forse la matematica, così come si trova di fronte alla necessità di definire il tempo e lo spazio delle proprie analisi, si trova, in particolare nel caso delle scienze umane e sociali, di fronte alla necessità di chiarire, o meglio di avere chiaro, in che senso sta argomentando le proprie proposizioni, rispetto alla relazione *causa-effetto*. È evidente che la relazione *causa-effetto* è indispensabile perché si possa parlare propriamente di passi avanti nella conoscenza dei fenomeni che si studiano, o nei confronti dei quali si vogliono esprimere dei giudizi o suggerire scelte e interventi. Anche nelle discipline storico-economico-sociali la relazione *causa-effetto*, a ben vedere, è ciò di cui ci si occupa nel momento in cui si cerca di spiegare i fenomeni e di ricondurli a delle "leggi" che possano essere, poi, considerate un avanzamento del nostro sapere e orientare scelte e strategie future. Di tutte queste cose sarebbe necessario parlare a lungo per non lasciare i ragionamenti sull'impatto – e cioè sugli effetti che determinate azioni, sviluppate all'interno dei progetti, hanno – ad un livello di superficialità inaccettabile, coprendo semmai con numeri e formule astruse la pochezza conoscitiva delle conclusioni che vengono raggiunte.

Dobbiamo dunque mettere in guardia *sempre* chi effettua le valutazioni di impatto dal rischio di una superficialità nell'approfondimento dei nessi di causalità, e cioè nell'analisi precisa dei nessi che legano attività e relazioni che in esse si sviluppano con gli effetti che si spera di generare. Gli esempi qui si potrebbero moltiplicare, ma limitiamoci a sottolineare come, ad esempio, tanti progetti con bambini, adolescenti e giovani puntano a generare effetti anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie o delle comunità locali, e ciò che accade nelle famiglie, nei gruppi e/o nelle comunità locali nel mentre si realizzano le azioni progettuali può certo interferire in modo rilevante sui risultati del progetto stesso. E una VIS che guardasse solo i bambini finirebbe per perdere di vista altri importanti effetti del progetto, risultando quindi attaccabile sia sul piano logico che empirico.

Metodo controfattuale e teoria del cambiamento. Un cenno

A chi scrive sembra chiaro che, se si abbraccia la tesi forte sulla valutazione di impatto, la ricerca dovrà concentrarsi su metodi e tecniche che riescano ad isolare davvero i risultati attribuibili al progetto da tutto quello che si è prodotto sulle persone, sulle situazioni, sull'ambiente sociale, grazie a fattori diversi.

Da questo punto di vista, il *metodo controfattuale* diventa lo strumento da preferire perché – come avviene in altri campi, per esempio nello studio dell'efficacia dei farmaci – esso ha molte più possibilità di rappresentare in modo abbastanza certo ciò che è stato prodotto specificamente da quel progetto, da quella iniziativa; ma anche nel caso dei farmaci, bisogna dire, non dovremmo mai essere troppo sicuri della inoppugnabilità dei risultati ottenuti con un qualunque esercizio controfattuale che, tra l'altro, per essere ben fatto, come è noto, richiede risorse economiche e umane non indifferenti e strategie molto ben congegnate dal punto di vista scientifico, legale ed etico.

Il metodo controfattuale, sembra di poter dire, ha la pretesa di dire una parola chiara e, in qualche modo inoppugnabile, sull'impatto. Esso, infatti, costruisce esercizi volti a separare nettamente ciò che avviene grazie ad un certo intervento (trattamento) da ciò che non può essere ad esso attribuito perché si verifica anche in quel gruppo di controllo che non ha ricevuto il trattamento.

L'articolo di Gian Paolo Barbetta in questo numero di Impresa Sociale mette in evidenza in modo chiaro ed esemplare tutti i pregi di questo strumento di indagine sull'impatto. Anche chi scrive è convinto che, ove fosse possibile costruire un esercizio controfattuale in modo che il gruppo di controllo sia stato ben identificato e abbia le stesse caratteristiche del gruppo dei trattati e il tempo di valutazione degli effetti sia quello giusto, i risultati non possono che essere precisi e inoppugnabili.

Tuttavia, queste condizioni quasi sempre non si danno in modo preciso, negli interventi e progetti sociali e, fermandoci alla sola questione della costruzione dei due gruppi, penso che anche la statistica ci possa aiutare fino ad un certo punto in una selezione davvero corretta, quand'anche mettessimo da parte problemi etici o legali. Si pensi anche qui ai progetti per bambini, adolescenti e giovani: come si fa – mi

domando – a selezionare due gruppi che per caratteristiche di bambini, giovani, adolescenti, per caratteristiche delle famiglie e degli altri elementi che entrano in gioco secondo il disegno progettuale, siano uguali (nel senso dell'estrazione casuale)? Inoltre, nel costruire il pool complessivo dal quale si scelgono il gruppo dei *trattati* e quello dei *non trattati*, sarà mai possibile avere una situazione nella quale l'estrazione casuale dà luogo al presupposto primo di un esercizio controfattuale corretto?

Se si propende per la versione debole della valutazione di impatto, non si farà troppo affidamento sulla possibilità di costruire esercizi controfattuali inattaccabili e dall'esito certo dei risultati ottenuti; si cercherà, invece, di ricorrere quasi sempre ad altre metodologie per provare a distinguere gli effetti prodotti dal progetto, dagli effetti che non possono, con relativa certezza, essere attribuiti ad esso. Di qui, ad esempio, la necessità di ricorrere all'approccio della cosiddetta *teoria del cambiamento* e la ricerca di vie per valorizzare il ruolo che può svolgere in questa analisi dell'impatto il *logical framework*. Esso, utilizzato nell'ambito della VIS, consente di riconnettere l'*ex ante* e l'*ex post*, o meglio di affermare che ciò che è accaduto *dopo* un certo tempo (da definire in modo il più ragionevole possibile, ma non per questo inattaccabile) era stato previsto in modo corretto in sede di redazione del progetto. Certo non vi sarà alcun crisma di certezza assoluta perché l'esercizio si baserà, in questo caso, semplicemente sul fatto che ciò che veniva previsto in sede di progettazione dell'intervento, si è effettivamente realizzato seguendo quei percorsi (quindi quelle relazioni causa-effetto) ipotizzati in partenza.

La teoria del cambiamento, dunque, utilizzando in modo adeguatamente approfondito ed esteso lo strumento del *logical framework*, può essere foriera di una valutazione di impatto rigorosa sì, ma in una logica meno ambiziosa in ordine alla possibilità di dire parole certe e definitive sull'impatto.

Conclusioni

In questo scritto – assai breve ed incompleto su temi così ampi e complessi da rendere troppo ambiziosa la pretesa di trattarli in modo sintetico ed esprimere giudizi definitivi – ci si è mossi per animare in modo costruttivo il dibattito sulla valutazione di impatto, dalla convinzione che nessuna certezza assoluta ci potrà mai essere sul fatto che siano state proprio le situazioni generate da un progetto o da una iniziativa sociale a determinare il risultato che si "legge" osservando la realtà dopo un certo lasso di tempo dalla conclusione del progetto stesso.

Se si vuole aumentare, per dir così, l'attenzione delle organizzazioni di terzo settore (e di tutti gli attori pubblici e privati) sui risultati generati da progetti e azioni sociali, a parere di chi scrive, meglio sarebbe accettare i limiti insuperabili di quella valutazione di impatto a cui si vorrebbe, da parte di qualcuno, far discendere una legittimazione (o una non legittimazione) di quelle istituzioni sociali che traggono, invece, il loro senso e la loro legittimazione dal solo fatto di esistere e popolare lo spazio tra individuo e Stato.

Se, comunque, una valutazione di impatto si ritiene uno strumento utile a dare ancor più riconoscimento al terzo settore e ai progetti e interventi che esso realizza, è meglio costruire e affinare i metodi che si muovano nella logica della teoria del cambiamento e che aiutino innanzitutto le organizzazioni a conoscere e ri-conoscere gli effetti prodotti dal loro agire. Gli esercizi controfattuali andranno proposti solo laddove possibili e accettando i limiti che anch'essi, inevitabilmente, conterranno.

È una versione debole, *weak*, della valutazione di impatto che può aiutare l'impresa sociale e il terzo settore (e non solo essi) a crescere in modo coerente con la propria identità e valorizzando il contributo che queste realtà possono dare ad un maggior benessere, in particolare delle persone fragili.

La storia del dibattito sui modelli di aspettative razionali sembra militare in direzione contraria a questo auspicio, ma, come cantava qualche anno fa Francesco De Gregori, "la storia siamo noi", e non si spegne in chi scrive la speranza di riuscire a orientare le vicende nella direzione più giusta, anche attraverso la capacità di spostare la riflessione culturale, e il dibattito scientifico, dalle tecniche della VIS al modo in cui una valutazione di impatto consapevole dei suoi limiti è possibile e può svolgere un ruolo positivo per la crescita del terzo settore e del Paese.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.05

SAGGI

Raccogliere e valorizzare i dati sull'impatto.

Quale contributo alla conoscenza?

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

Abstract

Il crescente interesse verso i temi della sostenibilità e dell'innovazione sociale apre nuove opportunità per declinare il grande potenziale dell'innovazione tecnologica a favore di obiettivi di impatto sociale ed ambientale. Allo stesso modo, tuttavia, la comunità scientifica che si occupa di questi temi si trova di fronte a nuove prove per rendere misurabili i risultati raggiunti: se da un lato tale sfida è ben avviata rispetto alla dimensione ambientale, grazie alla diffusione di standard ampiamente condivisi, dall'altro non si è raggiunto lo stesso livello di consapevolezza rispetto alla misurazione delle ricadute sociali.
Questa ricerca intende verificare la possibilità di superare il limite di misurabilità dell'impatto sociale integrando innovazione sociale e innovazione digitale. Più nello specifico, raccogliendo i dati di misurazione di impatto sociale dalle fonti accreditate, si intende applicare metodi di *big data analysis* e *business intelligence* per costruire un set di informazioni utili per informare i processi di misurazione di impatto sociale e pervenire ad un *data warehouse* contenente benchmark su tutta la catena della teoria del cambiamento (*input / attività / output/ outcome / social value / impact*). I risultati mostrano un grande potenziale di informazioni generabili dalle tecnologie digitali per rendere più misurabili, affidabili e scalabili i processi di innovazione sociale.

Keywords: innovazione sociale, impatto, valutazione

DOI: 10.7425/IS.2020.04.06

Introduzione: di cosa parliamo quando discutiamo di impatto (sociale)?

Negli ultimi anni il discorso pubblico, innanzitutto a livello internazionale, ricorre sempre più all'uso del termine impatto, accompagnato spesso da un aggettivo (economico, sociale, ambientale...) e sempre più ricompreso in una, almeno apparentemente, più ampia evocazione del concetto di sostenibilità.

Ma di cosa si parla, quando si discute di impatto?

Secondo noi, il discorso potrebbe essere riassunto come segue: negli anni di grande sviluppo del modello produttivo industriale è avvenuta una vera e propria criminalizzazione della complessità che ha portato alla riduzione del concetto di valore al suo equivalente monetario. Di conseguenza, il principale compito che il discorso sull'impatto assume è quello di legalizzare il valore nella sua complessità, quindi ben oltre ciò che è misurabile con metriche finanziarie. E, a ben vedere, tale compito potrebbe risultare utile anche per le stesse prospettive finanziarie.

Ma proviamo a procedere per gradi. Valutare l'impatto, per come abbiamo inteso impostare la questione, vuol dire costruire e trasmettere un set di informazioni in grado di allargare e approfondire la conoscenza sul valore generato e di orientare in modo più completo i processi decisionali a diversi livelli.

Ma prima di addentrarci, è opportuno rispondere ad alcune domande.

Cosa e chi è interessato dal discorso sull'impatto?

Il "cosa" valutare rappresenta una delle questioni su cui sarebbe opportuno fare chiarezza.

Valutare i prodotti, i servizi, i progetti (che chiameremo in termini più generici "attività") che una organizzazione produce e valutare l'organizzazione che li produce non è esattamente la stessa cosa.

Tale distinzione nasce da un diverso modo di intendere l'essenza e la funzione di una organizzazione: se secondo gli approcci anglosassoni è possibile assimilare ciò che una organizzazione è all'insieme di attività che essa realizza, secondo l'approccio mediterraneo l'organizzazione è intrinsecamente un organismo biologico che genera valore anche per il solo modo di stare "al mondo" (ovvero di stare in società). Ecco spiegato, dunque, il motivo per cui si accavallano discussioni sulla valutazione d'impatto delle attività e sulla valutazione d'impatto delle organizzazioni.

Confondere i due piani sarebbe un errore sia teorico che empirico. Un'attività, come ad esempio un progetto, può esser condotto da più organizzazioni e, al tempo stesso, una organizzazione può co-condurre diversi progetti.

Un ottimo saggio pubblicato su Impresa Sociale (Zamagni et al., 2018) si è focalizzato sulla costruzione di un modello per misurare e valutare l'impatto sociale delle imprese sociali. Quindi l'impatto dell'organizzazione e non delle sue attività.

Tantissima bibliografia, al tempo stesso, si concentra sulla valutazione d'impatto delle attività, comparando metodi differenti, analizzandone i risultati e verificandone la consistenza in termini di affidabilità e utilizzabilità.

Tuttavia, se utilizzando il modello proposto da Zamagni e colleghi (Zamagni et al., 2015) dovesse emergere un impatto positivo, ciò non ci informerebbe circa ciò che di positivo realizza un'organizzazione, bensì circa ciò che di positivo è quella organizzazione per il suo ambiente interno e per il territorio e la comunità con cui opera. Su questa fondamentale distinzione non c'è ancora sufficiente chiarezza, nonostante l'enfasi posta dalle Linee Guida pubblicate con il Decreto del 23 luglio 2019 che assumono già nel titolo l'opportunità di questa distinzione, definendo che esse sono dedicate alla "realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli Enti del Terzo Settore".

La seconda domanda, ovvero chi è interessato dal discorso sull'impatto, appare più semplice. Perché la risposta più immediata sarebbe: ogni organizzazione genera effetti di cambiamento positivo o negativo nel medio-lungo termine in grado di incidere sul benessere delle persone, della comunità e della collettività. Tutti, dunque, sono interessati, ma con livelli di urgenza e rilevanza abbastanza diversificati.

Sebbene non si intenda stilare qui una graduatoria, non si può non osservare che il principale soggetto interessato dalla valutazione di impatto è la Pubblica Amministrazione, come ha fatto osservare un acuto articolo di Marocchi (2019). Va sottolineato che il focus sull'impatto delle politiche si inserisce all'interno degli studi sul *public management* andando ulteriormente a rinforzare i filoni teorici ed empirici critici verso il *new public management* e a dare sostanza al paradigma della *public governance* (si vedano a riguardo i lavori su *public value*, *new public governance* e *collaborative governance*).

Ma nel momento stesso in cui si assume questa prospettiva, si contraddice e si supera il titolo stesso dell'articolo di Marocchi ("La VIS serve per valutare le politiche, non le azioni delle singole organizzazioni"). Dicendo che il primo soggetto interessato dalla valutazione d'impatto è la PA stiamo dicendo che lo sono tutti i soggetti con cui la PA, direttamente o indirettamente, stabilisce relazioni per la creazione di valore pubblico. Ecco il passaggio a nostro avviso decisivo e bonariamente oltraggioso rispetto all'impostazione settoriale: proprio perché riguarda le politiche pubbliche ci riguarda tutti. Perché siamo tutti co-creatori di politiche pubbliche, e perché non intendiamo le politiche pubbliche come una sequenza meccanica di azioni messe in atto da un attore isolato e autoritario. Chi più degli Enti del Terzo Settore dovrebbe rivendicare la titolarità condivisa delle politiche? La valutazione d'impatto serve per valutare le politiche, ecco perché riguarda le azioni degli Enti del Terzo Settore.

Allo stesso tempo l'impatto riguarda sempre più anche le imprese orientate al profitto e i soggetti finanziari di natura privata. Le prime, con diverso grado di profondità e con molte differenze riferibili al contesto geografico e all'ambito produttivo, hanno da tempo avviato una transizione che sfida il paradigma della *Corporate Social Responsibility* e ambisce a determinare le condizioni di intenzionalità nella generazione di impatti positivi per la società e l'ambiente. I secondi avvertono la crescente domanda di *accountability* da parte di piccoli e medi risparmiatori/investitori e iniziano progressivamente ad associare l'impatto agli schemi di compliance chiamati ESG (*Environmental, Social, Governance*).

Riassumendo, quindi, troviamo l'impatto come elemento di relazione fra diverse configurazioni organizzative che popolano una ridisegnata geografia del valore, dove le distinzioni e i perimetri non sono più segnati da meri elementi formali, ma da differenti visioni, intenzioni e valori.

Se chi scrivesse sapesse rappresentare graficamente questo concetto, non tratteggerebbe più una linea retta che mette ad un estremo le proposte di valore "not for profit oriented" e ad un altro estremo quelle "for profit oriented", ma disegnerebbe un cerchio caratterizzato da due frecce a spirale: una rappresenta l'intensità delle intenzioni di profitto e una l'intensità delle intenzioni di impatto. Al variare della composizione di queste intensità varia la natura e quindi la forma giuridica delle organizzazioni e il loro modo di relazionarsi, tanto all'interno quanto all'esterno del suo sempre più poroso perimetro.

Review della letteratura

Questo saggio intende contribuire al dibattito in atto presentando alcuni avanzamenti di una specifica ricerca che stiamo portando avanti da diversi anni all'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e che a maggio 2019 è diventata anche uno spin off (Open Impact). Il fatto stesso che sia nata un'organizzazione *ad hoc* impegnata in modo continuativo e focalizzato sul tema, testimonia quanto la ricerca stessa sia aperta e possa essere ulteriormente incrementata.

Gli assunti teorici di partenza sono quelli brevemente descritti nell'introduzione, oltre ad una domanda di ricerca "di fondo": come poter contribuire in modo concreto all'avanzamento ed implementazione di un'*altra* misurazione del valore che incorpori anche (e soprattutto) gli impatti (sociali, ambientali ed economici). Inoltre, per sviluppare il progetto di ricerca sono stati presi in esame altri due filoni di letteratura da intendersi come complementari (per certi aspetti quasi esogeni) al dibattito sull'impatto sociale. La letteratura presa in esame proviene da due campi di ricerca che godono di una forte attenzione da parte di accademici di tutto il mondo:

- il campo di ricerca sull'innovazione sociale, con specifica analisi degli studi sull'impatto sociale;
- il campo di ricerca sui *big data*, con specifica analisi degli studi sul potenziale dei big data in processi di innovazione sociale.

L'innovazione sociale ha concentrato l'attenzione di diversi studiosi a partire dagli anni immediatamente successivi alla crisi del 2007-2008, e ciò non è ritenuto casuale. Sulla scorta di iniziative politiche assunte dal Governo inglese e da quello statunitense (la *Big Society* in un caso e la *White House Office of Social Innovation and Civic Participation* nell'altro) l'innovazione sociale viene sempre più assunta come paradigma che consente di ripensare le relazioni sociali ed economiche al fine di rispondere ai bisogni sociali attraverso nuove idee, processi, prodotti e servizi in grado di tenere in equilibrio tre caratteristiche essenziali:

1 una maggiore efficienza rispetto alle soluzioni tradizionali;
2 una maggiore efficacia rispetto alle soluzioni tradizionali;
3 la creazione di nuove relazioni sociali in grado di abilitare gli attori a prender parte a processi collaborativi di creazione di valore.

Gli autori che si sono dedicati a questo campo di ricerca, infatti, nel tentativo di fornire una definizione di *social innovation*, hanno stressato in modo differente ciascuna delle tre caratteristiche, rapportandole a contesti differenti e, quindi, mettendole in relazione con differenti esigenze.

La Commissione Europea (2017), assumendo una definizione istituzionale, ha concentrato l'attenzione sulla necessità di efficacia dei processi di innovazione sociale, mentre Murray (Murray et al., 2010) pone l'accento sulla duplice accezione sociale di questa innovazione (sociale per le sfide cui si propone di rispondere, sociale per la tipologia di relazioni che sono innescate dai processi). Phills, differenziando il punto di osservazione, sposta l'attenzione dai processi al valore generato, ritenendo che la caratteristica peculiare delle iniziative di innovazione sociale sia la destinazione prioritariamente sociale, piuttosto che individuale, del valore generato (Phills et al., 2008). Herrera sottolinea il punto di vista delle ricadute sul comportamento delle organizzazioni e l'opportunità che tali processi incontrino le strategie di CSR delle imprese che, proprio per questa ibridazione, divengono strategie istituzionalizzate di *corporate social innovation* (Herrera 2015) e allo stesso modo, ma da un altro punto di vista, Murdock e Nicholls (2012) riconducono l'innovazione sociale alla necessità di ricontestualizzare la funzione pubblica per perseguire obiettivi di valore pubblico, giustizia ed equità.

Westeley e Antadze (2010) sottolineano come, per poter cambiare strutturalmente le routines e le costruzioni di autorità precedenti, i processi di innovazione sociale necessitano di durabilità e di impatto. Tale aspetto, particolarmente peculiare per la nostra analisi, viene declinato in impatto sociale e, inteso in questo senso, può essere visto come qualcosa di più ampio di un mero completamento delle istanze di *accountability*: esso rappresenta il segnale cha abilita l'interazione fra più attori sociali con l'obiettivo di trasformare le relazioni pregresse verso nuove forme collaborative che, richiamando i due autori, generando impatto potranno durare nel tempo.

In parallelo è stata portata avanti l'analisi dell'altro filone di ricerca; il risultato dello studio dei due approcci ha gettato le basi per la costituzione del framework teorico che viene presentato nel secondo paragrafo.

È interessante sottolineare che il campo di ricerca sui big data ha visto una crescente produzione scientifica a partire dal 2011, anno in cui le più importanti società globali di consulenza hanno dedicato attenzione al tema attraverso report, conferenze internazionali e riassetto delle strategie di business.

I big data sono definibili come quelle raccolte massive di dati aventi 3 caratteristiche peculiari, dette le "3V" dei big data (Davies, 2014):
1 larghi Volumi, in termini di consistenza quantitativa dello stock di dati;
2 alta Velocità, per quanto concerne la fluidità di raccolta e di rinnovamento dei dati;
3 grande Varietà, in riferimento allo spettro di informazioni desumibili dai dati.

Akter introduce ulteriori 2 aspetti (portando il modello di Davies da 3 a 5V), che sono la Veridicità e il Valore, sottolineando l'importanza di verificare sia l'attendibilità sia la possibile usabilità dei dati (Akter et al., 2016). Desouza e Smith, proprio in riferimento all'effettiva usabilità dei dati, introducono l'elemento della processabilità, attribuendo ai big data la caratteristica di essere troppo complessi per essere processati con i tradizionali tool di *database management* e legandoli, quindi, alle tecnologie di *machine learning* e intelligenza artificiale (Desouza, Smith, 2014).

Un importante passo nella direzione della nostra analisi viene condotto dallo studio di Opresnik e Taisch, che collegano il fenomeno dei big data alle diverse tipologie di fonti-contesti da cui derivano, distinguendo:
– i dati generati dalle imprese tradizionali;
– i dati *machine-generated*, ovvero dati ottenuti grazie a sensori e altri dispositivi dell'internet delle cose;
– i *social data*, particolarmente rilevanti per la presente ricerca (Opresnik, Taisch, 2015).

La prospettiva teorica per noi più interessante, tuttavia, nasce dall'intersezione dei due campi di ricerca appena descritti e la potremmo denominare *big data for social good*.

Su questo campo, al contrario, si registra ancora una insufficiente presenza di studi ed elaborazioni: sebbene i big data siano stati messi al servizio della risoluzione di complessità legate alla sfera tecnica ed economica (Chen et al., 2012), non sono al momento state condotte analisi altrettanto dettagliate rispetto al valore sociale dei big data (Agarwal, Dhar, 2014).

Il framework teorico

La ricerca ha pertanto come riferimento principale il filone di studi sul *social impact assessment* (come presentato nell'introduzione), che rappresenta una delle aree di indagine del paradigma della *social innovation* e che ha come obiettivo quello di individuare metriche precise per la valutazione della capacità delle iniziative di innovazione sociale di rispondere a bisogni sociali in modo più efficace ed efficiente rispetto alle soluzioni tradizionali, generando nuove relazioni fra gli stakeholders.

Tale tema sta vivendo un momento di straordinario interesse, sulla base di istanze mosse da diversi attori:
– L'ONU, che richiede metriche robuste per poter collegare i flussi informativi legati ai progetti territoriali al *cascading* informativo che sorregge gli SDGs.
– Le banche e gli attori finanziari, che necessitano di metriche semplificate e consistenti per assumere decisioni di allocazione in risposta alla crescente propensione dei risparmiatori/investitori di collocare risorse su titoli ad impatto.
– Le PA, che, anche in ragione alla scarsità di risorse, ma ancora di più per via della sempre più complicata relazione fra Istituzioni e cittadini, intende dare evidenza del valore sociale generato da programmi pubblici.

– Le imprese for profit e le imprese sociali. Con le prime impegnate ad esser sempre più individuate come soggetti che mirano non solo alla massimizzazione del profitto ma anche alla creazione di condizioni di maggiore sostenibilità sociale ed ambientale, e le seconde chiamate sia da riforme recenti (Codice del Terzo Settore) sia da nuove policies finanziarie (fondi ad impatto) a dare evidenza dell'impatto sociale che sono in grado di generare.

A tale filone di letteratura va necessariamente integrato il campo di studi sui big data, al cui interno da qualche anno è nato un approfondimento specifico sui *social big data*, intesi come quei dati che nascono da interazioni e comportamenti sociali in grado di lasciare traccia nel contesto web (o fuori da esso, ma integrabili attraverso sistemi di internet delle cose).

Dal 2011, anno di pubblicazione da parte di McKinsey del report *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity* (McKinsey Global Institute, 2011), si è attivato un interesse sempre crescente rispetto al potenziale uso dei dati per migliorare la produttività e la competitività delle organizzazioni.

In questa ricerca, tuttavia, noi intendiamo concentrarci su un potenziale diverso, riferibile alla capacità dei big data di supportare processi decisionali volti a rispondere a sfide sociali complesse. Più nello specifico, il presente lavoro tenta di indagare le possibilità di utilizzo dei big data per rispondere alla sfida della misurazione e valutazione dell'impatto sociale su larga scala e con prospettiva multi-stakeholder.

Le domande di ricerca cui il paper tenta di rispondere sono:
1 Utilizzando la *big data analysis* è possibile ridurre il gap di misurabilità tipico dell'impatto sociale?
2 Le informazioni elaborate con la big data analysis riescono a migliorare i processi di innovazione sociale in termini di scalabilità?

Metodi

La metodologia utilizzata può essere schematicamente rappresentata in 4 passaggi essenziali.

1. Mappatura delle fonti dati e costruzione del database di raccolta
Sono state prese considerazione le repository più accreditate di report di misurazione e valutazione di impatto sociale di progetti di innovazione sociale. Tali repository sono: Social Value[1], Social Finance UK[2], Issuelab[3], New Economic Foundation[4]. Sono stati individuate circa 1000 report contenenti dati coerenti con il nostro fabbisogno e, fra questi, si è scelto di considerare prioritariamente quelli che hanno superato un processo di review o di validazione esterna condotta da organi indipendenti. Parallelamente si è costruito un framework per l'importazione dei dati, avvalendosi del supporto di esperti di ambienti digitali. Ciò ha previsto la costruzione di una matrice entità-relazioni, per collegare ciascuna variabile importata alle altre con cui sussiste una relazione di senso sulla base del modello adottato per la valutazione d'impatto. Il modello considerato è quello della *Theory of Change* (ToC).

2. Raccolta dei dati tramite analisi documentale
Tre analisti indipendenti hanno analizzato i report individuati come prioritari in base al criterio dell'affidabilità dei dati contenuti e hanno categorizzato i valori riportati all'interno dei campi variabile impostati con il *database framework*. I report analizzati sono 333[5]. Gli autori sono intervenuti nell'analisi solo in caso di espressa richiesta degli analisti o per necessità di dirimere interpretazioni divergenti.

3. Analisi dati tramite strumenti di business intelligence
I dati raccolti sono stati analizzati attraverso un integratore di servizi software, Power BI, che è in grado di connettere i dati e di farli interagire in modo da trasformare i dati puri in informazioni coerenti con la matrice entità-relazioni costruita. Si tratta di uno dei sistemi più utilizzati da aziende per la gestione e l'uso di dati, prodotto da Microsoft, e disponibile in versione cloud.

4. Sistematizzazione e rappresentazione dei risultati preliminari
I dati sono stati sistematizzati in macro-variabili per poter essere più facilmente rappresentabili. Le macro-variabili individuate sono coerenti con il modello di valutazione e misurazione d'impatto sociale prescelto (ToC) e sono:
– *stakeholders*, con classificazione fra attori pubblici, privati, finanziari;
– *input* (dati finanziari e non);
– *finanziatori*, con classificazione fra attori pubblici, privati, finanziari;
– *governance*, con classificazione fra progetti a conduzione pubblica, privata o mista;
– *processi*, con dati su attività specifiche relative ai progetti di innovazione sociale;
– *output*, con dati sia quantitativi sia qualitativi;
– *outcome*, con specifica distinzione fra outcome hard (quantitativi), cashable (con ricadute finanziarie oggettive) e soft (qualitativi);
– *indicatori*, con collegamento logico al relativo outcome;
– *proxy finanziarie*, per consentire la traduzione di unità di outcome in valore monetario.

Il dato di sintesi è espresso dallo SROI (*social return on investment*), che si ottiene dividendo il valore sociale generato dagli outcome (e misurato attraverso le proxy finanziarie) per il valore degli input.

Risultati

Come anticipato, la prima fase di analisi ha riguardato 333 report[6] relativi ad altrettanti progetti di innovazione sociale condotti a livello internazionale.

1 http://www.socialvalueuk.org/report-database/
2 https://www.socialfinance.org.uk/resources/publications
3 https://www.issuelab.org/#
4 https://neweconomics.org/search/publications
5 Entro il 20/09/2020, l'analisi è in corso, il database è in continua espansione dato che è un progetto di ricerca continuo.
6 I dati presentati sono aggiornati al 20/09/2020, il database è in continua espansione dato che è un progetto di ricerca continuo.

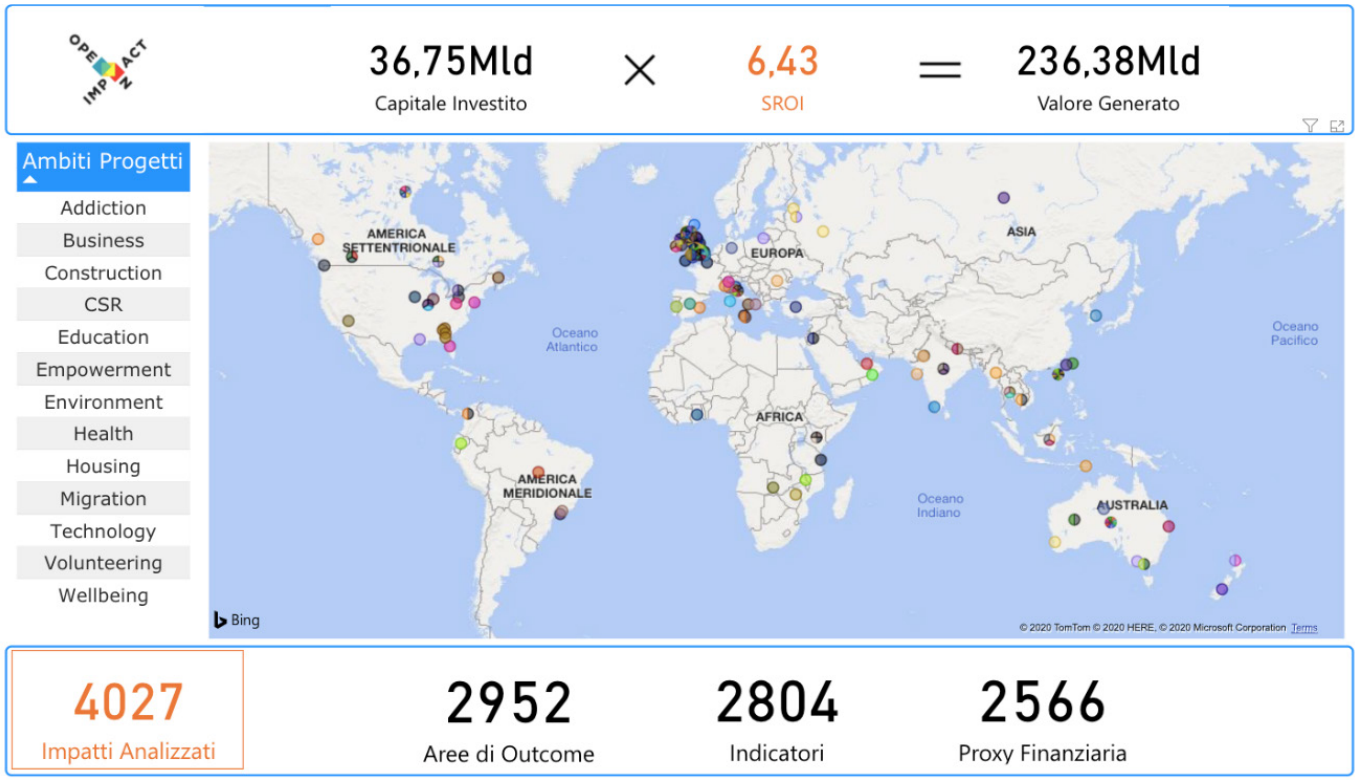

Figura 1
Capitale investito e valore generato

A questi corrisponde un capitale investito (input) di circa 36 miliardi di euro e un budget medio per progetto di circa 120 milioni di euro. I beneficiari di tali progetti sono 2 milioni di persone e le organizzazioni (imprese, imprese sociali, PA, altre organizzazioni) che hanno preso parte a tali progetti sono 711. Gli ambiti dei progetti sono: *addiction, business, construction, CSR, culture, education, empowerment, environment, health, housing, migration, sport, technology, volunteering, well-being*.

Un aspetto particolarmente rilevante attiene alla ricchezza delle aree di outcome importate, sia dal punto di vista quantitativo (sono 2952) sia dal punto di vista qualitativo (sono tutte censite con riferimento alle fonti). Ad esse sono collegati 2804 indicatori che rendono misurabili le stesse aree di outcome e 2566 proxy finanziarie che ne consentono la traduzione in valore monetario; 4027 sono le impact chains complessivamente mappate. La Figura 1 riassume i risultati emersi.

Come si può osservare dalla Figura 1, è stato possibile costruire uno SROI medio fra tutti i progetti analizzati, ed esso è pari a 6,43 (indica che 1 euro investito ha mediamente generato 6,43 euro di valore sociale). Ciò mostra che l'integrazione fra tutti i dati di impatto sociale restituisce informazioni utili per aumentare significativamente il livello di conoscenza rispetto al potenziale generativo dei progetti di innovazione sociale in termini di valore aggiunto sociale.

Tuttavia, il potenziale uso dei big data in tale ambito è ben maggiore: attraverso interfacce digitali è possibile muoversi nel dashboard e ottenere informazioni di sempre maggiore dettaglio.

Ciascuna delle infografiche rappresentate, infatti, è dinamica ed interrogabile, ed essendo logicamente collegata con tutte le altre sulla base del framework ToC, consentirà di rappresentare i dati secondo driver di interrogazione multipli.

Una ulteriore analisi possibile attiene alla comparazione fra cluster di progetti raggruppati in base al contesto geografico in cui vengono realizzati. Al crescere dei report analizzati, infatti, si tenderà ad una sempre maggiore omogeneizzazione della rappresentatività territoriale dei progetti e questo rende possibili analisi differenziate a seconda di variabili esogene (contesto politico, contesto sociale, contesto economico, contesto tecnologico). La Figura 2 mostra una rappresentazione geografica dei progetti analizzati.

La disponibilità di un sistema interoperabile accentua il carattere di usabilità dei dati e consente di giungere ad unità sempre più granulari di informazioni.

L'organizzazione del database secondo una matrice entità relazioni, infatti, consente una lettura anche disarticolata dei dati: ciascuna area di outcome, che nello schema logico di importazione ha una struttura di relazione con altre variabili, può essere interrogata anche singolarmente e ciò, in risposta alla prima domanda di ricerca, accresce in modo esponenziale l'uso di questi dati per successive attività di misurazione e valutazione e per attività di impact forecasting. La Figura 3 mostra un esempio.

Come si può desumere dalla Figura 3, le informazioni sono interrogabili sia attraverso la descrizione del fabbisogno di informazioni, sia dal nome del progetto, sia direttamente dalle aree di outcome. Queste, quindi, andranno a collegarsi automaticamente agli indicatori e alle proxy finanziarie collegate per abilitare un uso cross, e non più solo verticale, delle informazioni disponibili.

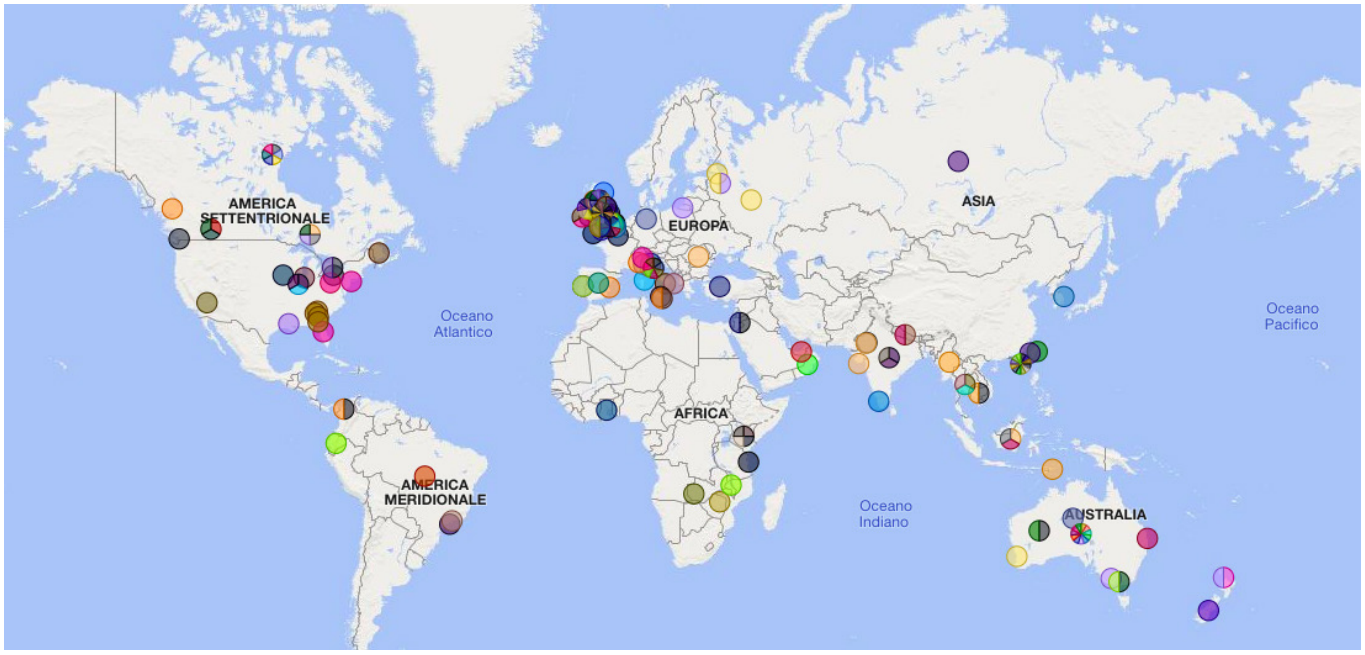

Figura 2
Distribuzione geografica dei progetti analizzati.

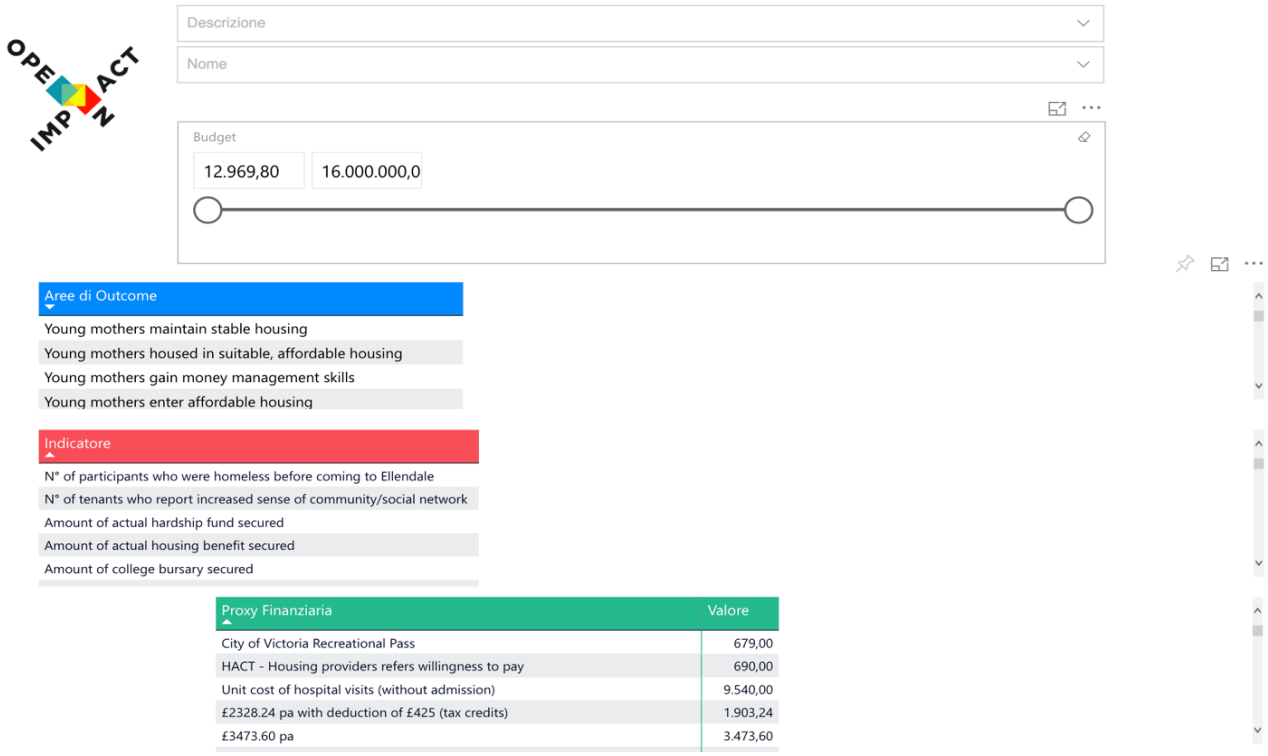

Figura 3
L'usabilità dei dati di misurazione e valutazione dell'impatto sociale.

Tale facoltà segna il passaggio dal concetto di dato al concetto di informazione desumibile da esso e, grazie alla disarticolazione e alla trasversalità delle informazioni, si può accedere alla creazione di conoscenza sul dominio specifico ed estendibile a domini coerenti.

Per rispondere alla seconda domanda di ricerca, dunque, occorre considerare il potenziale utilizzo di questi dati per migliorare la scalabilità delle iniziative di innovazione sociale. Ciò è possibile laddove i risultati del progetto dimostrano una adeguata integrazione fra la sostenibilità sociale e la sostenibilità economica generabile dai risultati del progetto.

La sostenibilità sociale è ottenuta quando il valore sociale derivabile dall'applicazione delle proxy alle aree di outcome è quantomeno pari al valore del budget investito.

La sostenibilità economica si ha quando il valore dei cashable outcome, ovvero di quegli outcome che hanno una immediata traducibilità finanziaria, è quantomeno uguale al valore del budget investito.

I dati raccolti, rispondendo dunque alla seconda domanda di ricerca, consentono di discriminare fra i progetti sostenibili, consentendo anche di discernere le determinanti della sostenibilità e di individuare le strategie di scalabilità più coerenti.

Conclusioni

La principale conclusione a cui si è giunti è che l'utilizzo di sistemi di raccolta, gestione e rappresentazione dei big data nel campo dell'innovazione sociale ha un potenziale molto significativo. Tale potenziale ha poi la capacità di generare *cross fertilization* su campi di ricerca affini, quali, ad esempio, quello sulla sostenibilità e sullo sviluppo dell'Agenda 2030 (SDGs).

Questo va considerato in almeno tre accezioni:
- Potenziale rispetto alle future attività di misurazione e valutazione dell'impatto sociale di progetti di innovazione sociale: con la raccolta, l'analisi e l'elaborazione di big data, infatti, i processi di misurazione e valutazione possono godere di *baseline* robuste che consentono comparazioni e creano una *banca di benchmark* preziosa per poter verificare la consistenza dei risultati di impatto sociale.
- Potenziale in termini di possibilità di condurre analisi predittive rispetto all'impatto generabile da progetti di innovazione sociale: i big data abilitano l'adozione strategica delle informazioni di impatto, ben oltre le fasi di misurazione e valutazione. L'utilità di dati consolidati, infatti, consente di ispirare all'impatto la costruzione delle strategie e i processi di design di politiche, programmi e progetti con l'obiettivo di poter rappresentare *ex ante* l'impatto atteso e di procedere, *ex post*, a verificare gli scostamenti rispetto all'impatto misurato.
- Potenziale in termini di creazione di conoscenza condivisa utile a supportare i processi decisionali complessi: se tali dati vengono gestiti con logica open source e con un processo di validazione continua delle informazioni (approccio wiki), la community di ricercatori e practitioner che lavora sull'impatto sociale potrà arricchire continuamente i dati raccolti e favorire la crescita qualitativa e quantitativa delle informazioni desumibili dai dati.

La realizzazione di questo progetto di ricerca ha portato alla nascita di uno spin off dell'Università di Roma Tor Vergata (www.openimpact.it) e sta interagendo con diverse tipologie di organizzazioni che stanno adottando questa logica per introdurre il ciclo di vita dell'impatto sociale come driver strategico di cambiamento verso la sostenibilità.

I prossimi passi di questo progetto di ricerca riguardano l'estensione dell'analisi fino a coprire tutta la popolazione di dati disponibili a livello globale e la fertilizzazione di campi affini, quali, ad esempio, la misurazione del grado di raggiungimento marginale degli SDGs.

Collegando logicamente le aree di outcome ad uno o più SDGs coerenti, infatti, è possibile verificare quanto ciascun progetto, programma, politica sta raggiungendo risultati in linea con la Strategia 2030 e, quindi, favorendo un flusso di dati bottom up per sostanziare con i dati la transizione verso una società, un pianeta ed un'economia più sostenibili. La Figura 4 ne mostra un risultato preliminare.

Ciascun progetto, attraverso le aree di outcome, impatterà su uno o più SDGs (ad esempio al Goal 3 sono collegate 416 aree di outcome). Avendo il valore sociale generato per ciascuna area di outcome, dunque, sarà possibile verificare quanto valore sociale è generato da ciascun progetto, o da un cluster di progetti, da un programma e da una politica rispetto ad ogni SDG.

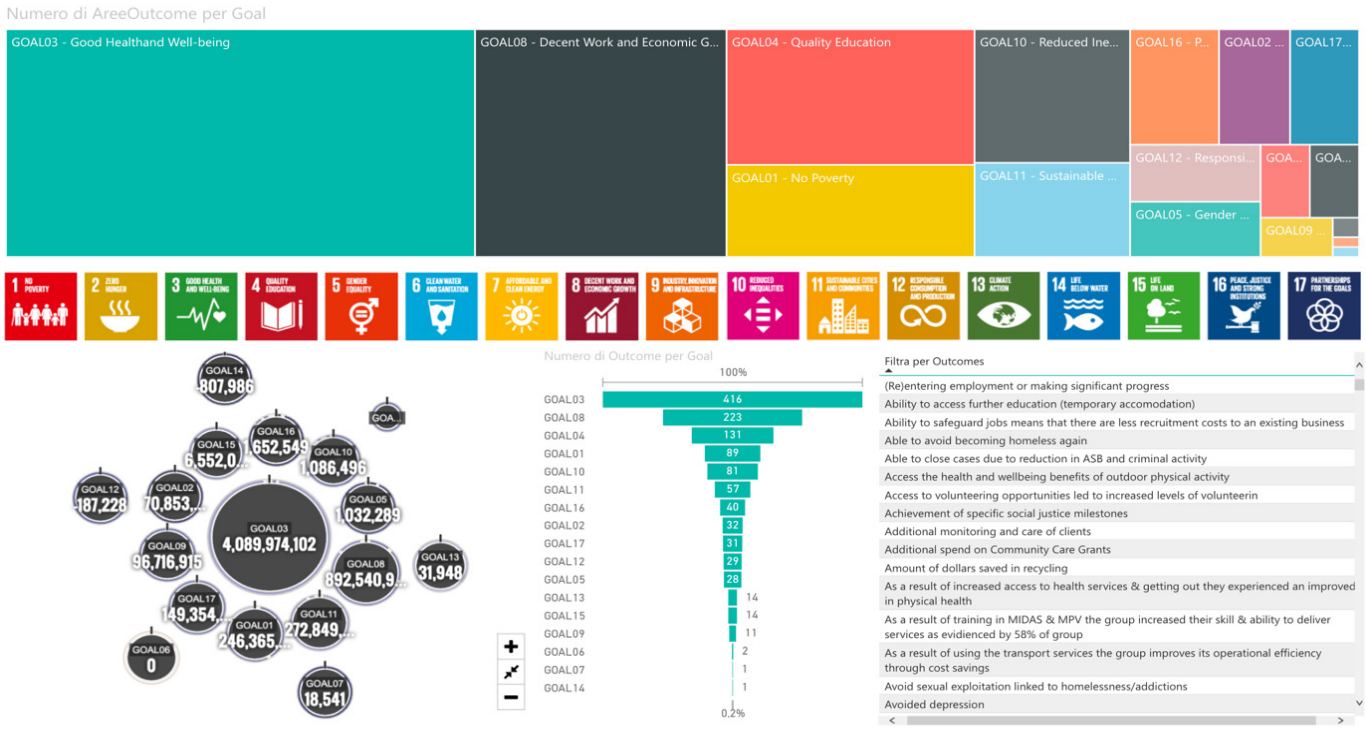

Figura 4
Risultato preliminare di collegamento fra i dati di impatto sociale e gli SDGs.

Bibliografia

Agarwal R., Dhar V. (2014), "Big Data, Data Science, and Analytics: The Opportunity and Challenge for IS Research, *Information Systems Research*, 25(3), pp. 443-448. DOI: 10.1287/isre.2014.0546

Akter S., Wamba S., Gunasekaran A., Dubey R., Childe S. (2016), "How to improve Firm performance using big data analytics capability and business strategy alignment?", *International Journal of Production Economics*, 182, pp. 113-131.

Chen H., Chiang R.H.L., Storey V. (2012), "Business Intelligence and Analytics: From Big Data to Big Impact", *MIS Quarterly*, 36(4), pp. 1165-1188. DOI: 10.2307/41703503

Davis C.K. (2014), "Beyond Data and Analysis", *Communications of the ACM*, 57(6), 39-41. DOI: 10.1145/2602326

Desouza K., Smith K. (2014), "Big Data for Social Innovation", *Stanford Social Innovation Review*, Summer 2014.

Grieco C., Michelini L., Iasevoli G. (2014), "Measuring Value Creation in Social Enterprises: A Cluster Analysis of Social Impact Assessment Models", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly Volume*, 44(6), pp. 1173-1193. DOI: 10.1177/0899764014555986

Herrera M.E.B. (2015), "Creating competitive advantage by institutionalizing corporate social innovation", *Journal of Business Research*, 68(7), pp. 1468-1474. DOI: 10.1016/j.jbusres.2015.01.036

Marocchi G. (2018), "La VIS serve per valutare le politiche, non le azioni delle singole organizzazioni", *Welfare Oggi*, 6/2017.

McKinsey Global Institute (2011), *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*.

Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, Nesta.

Nicholls A., Murdock A. (eds.) (2012), *Social innovation. Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*, Palgrave MacMillian, New York. DOI: 10.1057/9780230367098

Opresnik D., Taisch M. (2015), "The value of Big Data in servitization", *International Journal of Production Economics*, vol. 165, issue C, pp. 174-184. DOI: 10.1016/j.ijpe.2014.12.036

Phills J.A. Jr., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008), "Rediscovering Social Innovation", *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2008.

Westley F.R., Antadze N. (2010), "Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(2), pp. 1-19.

Zamagni S., Venturi P., Rago S. (2015), "Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali", *Impresa Sociale*, 6.2015, pp. 77-97. DOI: 10.7425/IS.2015.6.05

SAGGI BREVI

L'approccio alla valutazione dei progetti

L'esperienza della Fondazione Compagnia di San Paolo

Flavia Coda Moscarola, *Fondazione Compagnia di San Paolo*
Marco Demarie, *Fondazione Compagnia di San Paolo*

Introduzione

Uno dei meta-obiettivi condivisi delle fondazioni filantropiche moderne è quello di sperimentare soluzioni innovative per il progresso della società e il benessere comune. Ciò spesso viene chiamato "approccio dimostrativo" (Martini, 1999). La maggior libertà di azione e la maggior disponibilità relativa di risorse libere rispetto ad altri operatori, incluso talvolta quello pubblico, consente loro di accettare maggiormente il rischio e temere meno il fallimento (Anheier, Leat, 2006). Alle fondazioni di origine bancaria italiane va inoltre riconosciuto il vantaggio di operare su un territorio: a) di cui conoscono bene le specificità e b) che solitamente si connota per un'estensione geografica medio-grande, una dimensione che consente una gestione agile della sperimentazione, pur garantendo alte probabilità di giungere a conclusioni che abbiano validità su scala più ampia. Tali fondazioni si trovano quindi nella condizione ideale per potersi adoperare nella ricerca di soluzioni sempre nuove ai diversi problemi del territorio e per suggerire l'adozione più strutturata – a livello locale o nazionale – delle soluzioni che si sono dimostrate più efficaci. In tale contesto, diviene dunque evidente come la valutazione, attestando la qualità delle iniziative, oltre ad avere valore per sé, dia anche un importante contributo alla capacità "sistemica" di affrontare le problematiche d'interesse.

La Fondazione Compagnia di San Paolo (da qui in avanti per brevità denominata Compagnia) ha quasi cinque secoli di storia ed è profondamente radicata nel territorio piemontese e del nordovest italiano. Come in genere accade alle grandi fondazioni, nella sua operatività la Compagnia adotta una serie di strumenti di carattere diverso, calibrati su situazioni specifiche e talvolta *path dependant*. Non mancano gli esempi di attività erogativa "più tradizionale" a beneficio e sostegno dell'attività istituzionale di enti qualificati pubblici o senza fine di lucro. Tuttavia, la quota di iniziative di *grant-making* su progetti specifici, che si qualificano quali esempi di risposte sperimentali e innovative alle problematiche territoriali (come quelle di cui sopra), è sempre più rilevante: si tratta di una transizione metodologica diffusa nel mondo filantropico e destinata a durare. Il circuito che va dalla percezione dei bisogni, all'elaborazione degli strumenti, al monitoraggio della loro applicazione, alla valutazione dei loro effetti che diventa risorsa cognitiva (conoscenza/operatività/impatto/conoscenza) è, per così dire, uno standard teorico-pratico "fondante" che affonda le sue radici nell'esperienza internazionale (Martini, Romano, 2008).

Dal momento che la qualità e l'innovatività delle soluzioni proposte non possono essere solo "annunciate", ma devono essere comprovate, la valutazione per la Compagnia è andata acquistando negli anni un ruolo sempre più importante. Se l'ambizione è quella di realizzare iniziative di qualità e sperimentare soluzioni innovative ai problemi, diviene infatti imprescindibile che, accanto alle risorse economiche e umane impegnate nella progettazione e realizzazione delle iniziative, vengano messe in campo anche le risorse necessarie a capire se le azioni sono state realizzate come programmato (valutazione di implementazione) e se hanno avuto gli effetti desiderati (stima dell'impatto). La Compagnia è dunque molto sensibile al tema della valutazione come strumento fondamentale di pianificazione strategica e di comunicazione strategica (finalizzata a "avere buona cura" e rafforzare costantemente i rapporti tra ente erogatore e stakeholder).

Nelle sezioni che seguono intendiamo approfondire questo discorso illustrando quale approccio adottiamo per la valutazione, quali sono finora le nostre *best practice* e i relativi punti di forza e di debolezzae, in modo specifico, anche in relazione alla missione di questa Rivista, qual è la nostra esperienza nell'ambito della valutazione delle iniziative a favore delle imprese sociali.

Valutazione e impatto presso la Compagnia di San Paolo

Per rendere le procedure di valutazione sempre più sistematiche e strutturate ed aumentare il numero di progetti valutati, alla fine del 2017, la Compagnia si è dotata di una Unità specialistica di valutazione. L'Unità ha il mandato di essere d'ausilio alla pianificazione e alla comunicazione strategica a diversi livelli e interpreta il proprio ruolo dando al termine "valutazione" un'accezione ampia, ma sempre ispirata ai principi di rigore metodologico di cui alla letteratura scientifica sulla valutazione delle politiche pubbliche (a titolo di esempio si citano: Constantine e Braverman, 2004; Martini e Sisti, 2009; Gertler et al., 2011).

Il metodo

In fase di progettazione (con l'ambizione di coprire progressivamente tutte le progettualità che abbia senso o interesse valutare, si tratti di progetti proposti da enti terzi o direttamente gestiti dalla Compagnia), il supporto fornito dall'Unità di valutazione è indirizzato a evidenziare gli elementi di innovazione e originalità delle proposte ricevute o delle idee formulate all'interno della Fondazione – contestualizzandole nel panorama delle politiche in corso ad opera de-

gli altri attori pubblici e privati del territorio – e a definire l'entità dei bisogni a cui le azioni intendono (del tutto o in parte) rispondere. In fase di realizzazione delle azioni, l'ambizione è non fermarsi alla verifica del raggiungimento dei risultati, ma arrivare alla valutazione degli *outcome* e quindi del reale impatto dell'azione della Compagnia sulla vita degli enti e delle persone beneficiari finali. Ciò viene realizzato tramite la raccolta e l'analisi di dati (quantitativi e qualitativi) attendibili e idonei a descrivere nel modo più preciso i fenomeni su cui le azioni intendono operare, i risultati progressivamente conseguiti e l'impatto che ne deriva. Laddove è possibile, cioè scientificamente sensato e fondato (e con un ragionevole rapporto costi-benefici), la Compagnia si adopera per sviluppare valutazioni degli effetti controfattuali di tipo sperimentale o quasi sperimentale. Dove ciò non è possibile, per limiti oggettivi (es. il *design* dell'intervento, la carenza di fondi e così via) effettua valutazioni di altro tipo, qualitative o quantitative non sperimentali. Allorché neanche questo sia possibile, promuove semplicemente un serio monitoraggio di dati di output. Alla valutazione d'impatto cerca inoltre, ove risultino disponibili dati di input di buona qualità, di associare comparazioni in termini di costo-efficacia da cui possano emergere indicazioni in termini di efficienza (minor costo) oltre che di efficacia. Per dare un'idea, le valutazioni d'impatto in corso nell'annualità 2020 sono 19: sette applicano una metodologia controfattuale, nove delle tecniche quantitative non controfattuali, due la *network analysis*, una adotta una metodologia qualitativa. I progetti di cui si effettua anche o solo la valutazione di implementazione sono una decina.

Un caso esemplificativo

L'illustrazione di un caso esemplificativo può essere utile alla comprensione. Una recente *best practice* è costituita dalla *valutazione delle tre politiche attive per il lavoro finanziate dalla Compagnia* – in parte a fondo perduto e in parte "a risultato" – nello scorso triennio sul territorio metropolitano di Torino. La prima, *Formazione per la Mobilità Professionale* (FMP), è un'iniziativa di lungo corso, rivolta agli adulti disoccupati da almeno sei mesi, che mette a disposizione di chi è alla ricerca di un'occupazione un percorso di accompagnamento al lavoro e di job placement. La seconda, denominata *Articolo+1*, è un bando che finanzia, per un biennio, l'attività di partenariati privati che offrano servizi integrati di formazione e collocamento rivolti ai giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni, non iscritti ad alcun percorso educativo, lavorativo o formativo e con bassi livelli di occupabilità. La terza è *INTEGRO*, un bando simile ad Articolo+1 ma rivolto agli adulti disoccupati in condizione di fragilità economica, relazionale e sociale.

Questa esperienza si contraddistingue per quattro elementi caratterizzanti che potremmo definire unici nell'esperienza della Compagnia. Innanzitutto, essa si è rivelata l'occasione per impostare una rigorosa procedura di valutazione dell'implementazione e dell'impatto di ciascuna politica, condividendone il disegno e affidandone l'esecuzione a esperti di dominio, con alle spalle una vasta esperienza nella valutazione scientificamente rigorosa delle politiche per il lavoro. È rilevante che tali esperti, oltre a padroneggiare le tecniche di valutazione controfattuale, fossero anche esperti di politiche attive per il lavoro (nazionali e del territorio piemontese): ciò ha facilitato la traduzione delle evidenze emerse dalla valutazione in *policy implication* utili all'evoluzione dei programmi, in funzione di una sempre maggior efficienza ed efficacia.

In secondo luogo, abbiamo coordinato l'attività tra i diversi esperti (essendo ciascun gruppo applicato a un diverso programma), in modo che essi concordassero indicatori di *outcome* e metodologie di selezione del campione di controllo, ossia cercassero soluzioni che consentissero un alto grado di comparabilità dei risultati.

In terzo luogo, data la disponibilità di un ricco *dataset* di dati amministrativi relativi alle posizioni lavorative dei piemontesi (SILP), la valutazione di due dei tre progetti ha potuto adottare una procedura controfattuale non sperimentale. Il gruppo di controllo è stato dunque individuato attraverso *matching* statistico e non ha richiesto faticose – non per l'attività in sé, ma per la costante strenua riluttanza degli enti attuatori – randomizzazioni.

Da ultimo, in parallelo al processo di valutazione, è stato possibile commissionare agli stessi valutatori una mappatura ragionata delle politiche pubbliche e private nazionali e locali attivate sul territorio in contemporanea con le politiche di Compagnia. La mappatura ha consentito, da un lato, di definire con precisione gli elementi di complementarità e innovatività delle politiche promosse da Compagnia e, dall'altro, di comparare gli effetti delle politiche di Compagnia con quelli delle politiche pubbliche ad esse più simili (nella fattispecie i Buoni servizi per il lavoro e Garanzia Giovani)[1].

Se quello appena descritto costituisce il nostro modello di riferimento (realizzato in concreto almeno in questo caso) quando si tratta di programmare un'attività di valutazione, è ovvio che non sempre è possibile replicare tale modello ed è altrettanto ovvio che lo stesso modello ha ancora vari limiti. Uno dei difetti principali, in particolare, consegue da una specificità dell'operare della Compagnia (spesso comune alle altre fondazioni). Anche nel caso di progettualità ad elevata regia interna, l'implementazione dei progetti avviene tramite enti pubblici o del Terzo settore, i quali operano, pur entro un sistema di vincoli e obiettivi condivisi, con le modalità che risultano loro più proprie. Se questo approccio – che è frutto di una storia, e che a sua volta è in evoluzione – da un lato permette di beneficiare dell'originalità e della qualità specifica degli enti "attuatori", dall'altro, induce una sensibile eterogeneità nei tempi e nei modi di intervento e nella popolazione di beneficiari intercettata. Caratteristica, quest'ultima, che spesso compromette (a volte molto seriamente) la validità esterna degli effetti stimati, limitando la portata informativa della valutazione in termini di riproducibilità e scalabilità dell'iniziativa. Con il nostro modello valutativo, l'effetto dell'iniziati-

1 I principali risultati delle valutazioni effettuate sono sistematicamente pubblicati – via via che si rendono disponibili – sul sito della Compagnia nella sezione "biblioteca valutazione": https://www.compagniadisanpaolo.it/it/biblioteca-valutazione/
In riferimento alle politiche del lavoro si vedano i seguenti contributi: https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/ARTpiu1.pdf https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/FMP-II_VII.pdf
La sintesi dell'analisi di contesto è invece reperibile qui: https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/MappaturaPoliAttLavoro.pdf. [Accessi al 10.12.2020]

va non risulta infatti distinguibile dalla selezione che gli enti compiono – sulla base di caratteristiche osservabili e non osservabili – della popolazione di beneficiari, né dalle modalità di realizzazione utilizzate dai diversi enti per perseguire gli obiettivi che si sono preposti. Se l'impatto misurato è significativamente positivo, l'unica cosa che si riesce a desumerne è che nell'insieme ha funzionato. Poco però si riesce ad imparare su cosa potrebbe essere migliorato e cosa potrebbe essere suggerito per l'applicazione a livello territoriale più vasto.

La valutazione del progetto SEED

La *valutazione del bando SEED* costituisce al momento l'unica valutazione effettuata dall'Unità di valutazione su iniziative dedicate a imprese sociali (nel caso, cooperative sociali di tipo A, B e AB). È stata impostata per rispondere in modo abbastanza stretto al "modello" illustrato nel paragrafo precedente e costituisce un buon esempio dei "compromessi necessari" per fare valutazione delle politiche in una fondazione come la Compagnia. Si tratta di un'esperienza attualmente in corso, giunta alla conclusione della sola prima fase.

Il bando

La prima edizione del bando SEED è stata emanata da Compagnia di San Paolo a fine 2018 con l'obiettivo di rafforzare il tessuto delle cooperative sociali piemontesi, facendo emergere e innescando processi di rinnovamento organizzativo e gestionale. Il bando è stato articolato in due fasi. Alla prima – la cui partecipazione era aperta a tutte le cooperative sociali delle provincie di Torino, Asti e Alessandria – sono state ammesse 40 cooperative sociali alle quali è stato erogato un finanziamento di cinquemila euro per ingaggiare un consulente incaricato di disegnare, assieme al management, un piano di rafforzamento strategico-organizzativo. Alla seconda fase sono state ammesse, dopo ulteriore selezione, solo 20 delle 40 cooperative di cui alla fase uno. Ad esse viene fornito un finanziamento di ventimila euro per sostenere, attraverso il ricorso a consulenti tecnici, la realizzazione, nel corso del successivo biennio, del piano strategico-organizzativo impostato nella prima fase. La complessità del bando – derivante da questa struttura a fasi e dalla naturale eterogeneità delle cooperative coinvolte sia per condizioni di partenza, sia per piani di rinnovamento proposti – si è tradotta inevitabilmente nella complessità del disegno di valutazione, di cui cerchiamo di dare sintetica descrizione, a scopo illustrativo, qui di seguito.

Il disegno di monitoraggio e valutazione

La collaborazione con l'ente valutatore[2] ha preso avvio con la rivisitazione, alla luce delle informazioni desumibili dai progetti formulati dalle cooperative selezionate, della teoria alla base dell'intervento. È stata l'occasione per meglio specificare e integrare gli obiettivi generici che avevano portato alla definizione del bando, con gli obiettivi "concreti e più specifici" che si riteneva possibile effettivamente ottenere, date le proposte raccolte. Si è inoltre potuto, per così dire, allungare la lista degli *outcome* potenziali dell'intervento con effetti secondari inizialmente non esplicitamente inclusi, ma di cui si è maturata consapevolezza in corso d'opera. Questa fase ha richiesto sia *brainstorming* nel gruppo di ricerca e di valutazione, sia studio della letteratura. Nell'esempio specifico si è approfondito il tema, oggi allo sviluppo e molto dibattuto, del cambiamento organizzativo/strutturale[3] come mezzo per promuovere *l'investment readiness,* cioè la capacità di attirare capitali di investitori anziché le sole donazioni a fondo perduto (Tiresia, 2018).

La fase successiva è consistita nella raccolta di tutte le informazioni utili a qualificare con precisione le caratteristiche e i bisogni delle cooperative partecipanti alle diverse fasi del bando e, contestualmente, a costituire la base dati di partenza su cui poi impostare la valutazione degli effetti. L'analisi delle caratteristiche ha richiesto l'accesso alle banche dati disponibili sui dati di bilancio (a tal fine si è fatto riferimento alla banca dati AIDA-Bureau Van Dijk) – da cui sono state estrapolate le informazioni circa la dimensione, la redditività, la solidità finanziaria, anche in prospettiva comparata rispetto all'universo delle cooperative sociali italiane e piemontesi – e la raccolta di informazioni specifiche sulle dimensioni di *investment readiness* – quali organizzazione e caratteristiche del sistema di conduzione della cooperativa, livello di decentramento delle responsabilità, caratteristiche del capitale umano, innovazione, apertura all'ambiente – che hanno invece necessitato di una raccolta attraverso questionario in auto-compilazione da parte delle cooperative sociali. Sempre tramite questionario si è anche svolta la raccolta delle informazioni più specifiche relative ai bisogni riorganizzativi a fini strategico-strutturali. La procedura di raccolta dati si è rivelata alquanto onerosa, anche per la collaborazione non ottimale da parte di tutte cooperative[4], e nel complesso ha portato alla nostra attenzione l'utilità di un potenziale osservatorio sulla realtà delle imprese sociali piemontesi che fosse in grado di sistematizzare la raccolta di questo tipo di informazioni (idea progettuale che abbiamo dunque inserito tra i punti della nostra agenda per il prossimo triennio).

La stima dell'impatto non si è rivelata facile. In letteratura non c'è ancora sufficiente chiarezza su quali siano i principali indicatori atti a cogliere il cambiamento organizzativo e l'*investment readiness* e come debbano essere misurati. Non si è quindi potuto utilizzare questionari validati. C'è inoltre uno sfasamento sostanziale tra i tempi richiesti dalla programmazione operativa della Compagnia e i tempi per la misurazione dei reali effetti dell'iniziativa. Mentre i primi sono tendenzialmente annuali e, al massimo, triennali, i secondi sono molto probabilmente più di medio-lungo periodo. Infine, nel caso specifico, ci si è dovuti confrontare con l'esiguità

2 L'incarico per lo svolgimento della valutazione è stato affidato all'Ircres-CNR, un istituto di ricerca del Consiglio Nazionale delle Ricerche, specializzato nell'analisi delle politiche industriali, dell'innovazione tecnologica e delle politiche produttive. Nel team coinvolto lavorano esperti di valutazione qualitativa e quantitativa e esperti di dominio.

3 Declinato in termini di cambiamenti nell'organigramma, nella gerarchizzazione, nel numero di soggetti in carico di definire o influenzare le strategie, nelle tecnologie utilizzate e nella formazione del personale che le deve utilizzare, nel grado di diversificazione delle fonti di finanziamento; nella definizione periodica di obiettivi strategici e nella valutazione ex-post del loro raggiungimento; nella misurazione periodica del valore sociale della propria attività.

4 La raccolta non è stata priva di intoppi: il tasso di non risposta o di risposta carente e incompleta è stato alto e si sono rese necessarie frequenti recall.

del numero dei casi analizzabili – ossia delle cooperative sociali che hanno fatto domanda al bando (58 su un universo di 626 con sede nel territorio delle province a cui era rivolto il bando) – in rapporto all'elevata eterogeneità nelle loro specificità (tipologia, dimensione, settore, situazione economica e finanziaria ecc.). Tale esiguità ha subito escluso la possibilità di adozione di un approccio di valutazione controfattuale sperimentale (con individuazione di un gruppo di controllo tramite estrazione casuale nel gruppo di coloro che hanno presentato domanda), possibilità comunque comprensibilmente poco amata dagli officer responsabili dell'iniziativa in quanto vanifica parte degli sforzi da loro perpetrati per arrivare alla selezione ottimale – sulla base del merito e delle potenzialità – del gruppo di partecipanti. La stessa esiguità ha impedito di individuare quale gruppo di controllo i primi esclusi e implementare un *Regression Discontinuity Design*, ossia stimare gli effetti dell'iniziativa comparando i miglioramenti (eventuali) osservati in coloro che si sono piazzati "appena sotto" la soglia che ha determinato l'ammissione al finanziamento con quelli di coloro che si sono piazzati "appena sopra" la stessa. Il compromesso a cui si è giunti è quindi stato quello di svolgere un'analisi pre-post e un confronto tra l'evoluzione nella condizione dei tre gruppi di partecipanti all'iniziativa – gli esclusi, gli ammessi alla prima fase, gli ammessi alla seconda fase – implementando un'analisi delle Differenze nelle Differenze. La procedura, consolidata in letteratura, non è ovviamente esente da problematiche che ci sono ben chiare: si basa infatti sul forte assunto che pur partendo da posizioni diverse, il trend del cambiamento in assenza di trattamento (ossia, in questo caso, in assenza del progetto) sia uguale tra gruppi e che, quindi, lo scontamento tra i miglioramenti osservati nel gruppo degli ammessi rispetto al gruppo dei non ammessi sia interamente imputabile al progetto[5].

Per arrivare a poter derivare dalla valutazione chiare implicazioni di policy utili a affinare e/o ri-orientare l'attività in questione, alla valutazione d'impatto abbiamo poi affiancato una valutazione qualitativa, che documentasse l'implementazione delle azioni, esplorasse le relazioni e i ruoli assunti dai diversi attori (personale delle cooperative, consulente strategico-organizzativo, consulente tecnico) e sondasse le opinioni delle cooperative sull'iniziativa (inclusi i suggerimenti per la riprogrammazione). Tale valutazione è realizzata mediante l'analisi della documentazione periodicamente inviata dalle cooperative e con interviste semi-strutturate con gli attori che hanno partecipato alle diverse fasi dell'analisi.

La scelta del metodo misto si è rivelata particolarmente utile con l'insorgere del radicale sconvolgimento portato dall'emergenza Covid-19, che si configura come un enorme *shock* esogeno e, per molti versi, come un vero e proprio *break* strutturale, sia per quanto riguarda le condizioni economiche generali sia per quelle operative. Se un evento inatteso di tale portata di fatto vanifica ogni sforzo fatto per stimare l'impatto di SEED – giacché è probabile che abbia cambiato profondamente, almeno nel breve periodo, i bisogni e dunque anche il *commitment* delle cooperative verso la realizzazione del progetto – dalla valutazione qualitativa si auspica sia comunque possibile trarre spunti/suggestioni utili almeno ad affrontare alcuni nodi cruciali per la riprogrammazione. Tra le domande a cui si proverà a dare risposta figurano le seguenti: 1) È meglio lasciare libertà nella nomina del consulente o proporre noi degli esperti qualificati? 2) Il bando è stato veramente l'occasione per effettuare una revisione ragionata della propria organizzazione e per rendere gli operatori più consapevoli e motivati (nonché soddisfatti)? 3) Il finanziamento concesso si è dimostrato sufficiente a coprire i costi vivi del rinnovamento organizzativo?

La stessa indagine qualitativa aiuterà inoltre ad esplorare meglio le conseguenze dell'emergenza e in particolare ad evidenziare se ha determinato l'insorgere di nuovi bisogni o ha potenziato quelli già espressi e ha suggerito altre priorità strategico-riorganizzative. Purtroppo, data la limitatezza del campione, anche questa parte difficilmente porterà a conclusioni generalizzabili all'intero mondo della cooperazione sociale locale.

Conclusioni

La valutazione, per una fondazione come la Compagnia, si rivela utile solo se ne possono essere derivati: a) chiari contenuti informativi sull'attività della fondazione a beneficio degli stakeholder e (soprattutto) b) chiare implicazioni di policy, in grado di guidare ad una programmazione sempre più efficace ed efficiente. La letteratura insegna che esistono diverse metodologie di valutazione e che le stesse differiscono sia in termini di capacità di desumere evidenze utili alla programmazione strategica, sia in termini di robustezza statistica (e dunque credibilità) delle conclusioni a cui giungono. Da questa considerazione deriva l'impegno dell'Unità di valutazione di Compagnia rivolto, da un lato, all'impostazione di valutazioni quanto più possibile ispirate al rigore scientifico – con conseguente predilezione per gli approcci quantitativi e controfattuali – e, dall'altro, alla ricerca di soluzioni valutative, anche *mixed*, ma capaci di essere veramente informative.

La complessità dei progetti di Compagnia spesso non facilita il valutatore e, come si è cercato di illustrare nell'esempio del bando SEED, costringe a compromessi. In tale realtà "imperfetta", crediamo tuttavia che il punto fondamentale rimanga – come è prassi in ambito accademico – una seria "discussione (auto)critica" dei risultati – la cui presentazione necessita di essere affiancata da una congrua analisi di sensitività alle ipotesi fatte – e della relativa robustezza statistica. Al momento, poi, anche le nostre esperienze di valutazione di maggior successo, mancano di sufficiente validità esterna per poter rispondere al meta-obiettivo enunciato nell'introduzione, ossia quello di fare delle fondazioni un reale laboratorio di soluzioni potenzialmente estendibili all'intero territorio nazionale, ma questo problema ha più a che fare con il modo in cui vengono realizzate le iniziative, che con il modo in cui vengono valutate.

Diventa inoltre sempre più importante cercare di creare una comunità di pratica che condivida le proprie esperienze a beneficio degli altri valutatori, studiosi e policy maker (nel

5 In relazione alle sole variabili "di bilancio" su cui l'iniziativa inciderebbe, si potrebbe inoltre ricercare un adeguato gruppo di controllo selezionato attraverso matching statistico a partire dalle informazioni disponibili su database AIDA; data la bassa probabilità che il bando riesca effettivamente ad incidere su tali variabili, tale ipotesi è stata per ora accantonata.

nostro piccolo, Compagnia ha dallo scorso anno una sezione dedicata del sito in cui pubblica sistematicamente le sintesi delle valutazioni e delle mappature effettuate) e cerchi di collaborare alla creazione di osservatori tematici sui diversi fenomeni e sulle diverse politiche (uno tra tutti si può citare l'esperienza di ipsee, www.ipsee.info).

Si ringraziano Daniela Gregnanin, Gianfranco Marocchi e il referee di Impresa Sociale per i commenti ad una prima versione dell'articolo.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.07

Bibliografia

Constantine N.A., Braverman M.T. (2004), "Appraising evidence on program effectiveness", in Braverman M.T., Constantine N.A., Slater J.K. (eds.), *Foundations and evaluation: Contexts and practices for effective philanthropy*, Jossey-Bass, San Francisco.

Gertler P.J., Martinez S., Premand P., Rawlings L.B., Vermeersch C.M.J. (2016), *Impact Evaluation in Practice,* Second Edition, Inter-American Development Bank and World Bank, Washington DC.

Martini A. (1999), *Venture capital for social change. Le fondazioni americane e la ricerca di soluzioni innovative ai problemi sociali*, Quaderni della Fondazione G. Agnelli, Torino.

Martini A., Romano B. (2008), "Quale valutazione per le fondazioni grantmaking", in Turati G., Piacenza M., Segre G. (a cura di), *Le fondazioni: solo un patrimonio alla ricerca di uno scopo? Un percorso di lettura in chiave economica*, Edizioni Fondazione G. Agnelli, Torino.

Martini A., Sisti M. (2011), *Valutare il successo delle politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna.*

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

Per una analisi critica della valutazione

Gianfranco Marocchi
Impresa Sociale

Il tema

L'impianto generale della riflessione proposta parte da una constatazione paradossale: negli ultimi anni al tema della valutazione è dedicata come non mai l'attenzione di studiosi e politici, ma la capacità dei lavori di valutazione di orientare tanto i cambiamenti delle politiche, quanto le strategie delle organizzazioni, appare minimo. Si valuta, ma non si ottengono risultati circa il "cosa funziona" e il "cosa non funziona" tali da contribuire ad indirizzarci per il meglio. E, si argomenta, generalmente non si tratta di "sordità" del decisore rispetto contenuti pur pregnanti delle valutazioni: è proprio la valutazione ad essere povera di contenuti.

Il secondo passaggio consiste nell'indicare il motivo per cui ciò avviene, che non va ricercato in insufficienze di metodi e metriche, ma nella funzione attribuita alla valutazione e nella sua collocazione entro schemi di pensiero inadeguati. In sostanza, si argomenta, si tratta di una valutazione pensata come parte di un processo persuasivo, promozionale, auto affermativo di specifiche organizzazioni che, per finalità di comunicazione pubblica o aderendo ad una richiesta di un finanziatore, avviano iniziative di valutazione con il più o meno esplicito intento di confermare e mostrare agli stakeholder la bontà del proprio operato. E ovviamente tale impianto è intrinsecamente conservativo, giustifica e magnifica l'esistente più che orientarsi al nuovo.

Il terzo passaggio riguarda le conseguenze di tale impostazione, che non si limitano solo alla povertà dei risultati ottenuti in termini di conoscenza e cambiamento, ma rischiano di influire in modo inconsapevole sulle *mission* organizzative, facendole evolvere in direzioni assai discutibili.

Le argomentazioni introdotte nei tre punti precedenti, e questo è il quarto passaggio, non portano certo ad argomentare l'inutilità o la non auspicabilità della valutazione, quanto a sostenere l'opportunità di collocarla entro un sistema di pensiero diverso, teso al cambiamento e al miglioramento anziché alla comunicazione pubblica; e rilancia la necessità di iniziative di valutazione di ampia portata sulle politiche, di cui si continua a sentire la mancanza.

In sede conclusiva, si cercherà infine di sintetizzare priorità e indicazioni operative emerse dall'analisi sino a quel punto condotta.

La domanda: perché la valutazione è irrilevante?

La tesi qui sostenuta può essere, in prima approssimazione, così riassunta: la pur significativa produzione sul tema della valutazione e segnatamente della "valutazione d'impatto" che ci ha accompagnato in questi anni rischia di rivelarsi sterile; se ciò avviene, non è a causa dell'inadeguatezza delle metriche o per altri motivi riguardanti le *tecniche* di valutazione, ma per il fatto di concentrarsi su aspetti operativi, non riflettendo adeguatamente sui presupposti, sulle finalità e sulle implicazioni dell'azione di valutazione.

Non è un caso che i lavori di *review* sul tema della valutazione di impatto – ne sono esempi il lavoro di Zamagni, Venturi e Rago pubblicato su Impresa Sociale (Zamagni et. al, 2015) – si trovino di fronte ad una (crescente e talvolta disordinata) molteplicità di metodi e metriche, ma generalmente a pochi lavori che discutano in modo approfondito le finalità e gli oggetti della valutazione: in altre parole, ci si interroga senza sosta sul "come" valutare, su indicatori da includere o escludere, su tecniche di ponderazione dei diversi fattori, sui procedimenti e solo in modo rituale e approssimativo sul "perché" e sul "cosa" valutare. Anzi, generalmente la questione del "perché valutare", qui ritenuta fondamentale, è data per autoevidente, al limite brevemente liquidata nelle righe iniziali con argomenti di dubbia consistenza – lo chiede la legge, lo chiede l'Europa, lo chiedono i soggetti della finanza di impatto come condizione per finanziare gli interventi – ed è inserita in modelli di pensiero discutibili. L'esito è un certo barocchismo delle pratiche di valutazione e una scarsa pregnanza dei risultati nell'orientare tanto le politiche quanto l'azione delle singole organizzazioni.

In sostanza, se ci chiedessimo quali nuovi e diversi orientamenti e quali consapevolezze siano stati maturati grazie ad azioni di valutazione e siano entrati a far parte del patrimonio consolidato delle politiche di welfare, saremmo seriamente in difficoltà ad individuarne alcuno. Centinaia di metriche, migliaia di valutazioni, alla fine non riescono a farci fare passi avanti nel dirci come meglio operare in ambito sociale; a dirci che è opportuno intervenire in un certo modo e non in un altro; che le risorse vanno investite in una certa direzione e non in un'altra. Perché? Perché quando si scrive delle politiche di domani, difficilmente una parte significativa delle argomentazioni si fondano sulle valutazioni di oggi? Sono gli stakeholder che non sanno ascoltare, non leggono evidenze che pur sono scritte, preferiscono reiterare posizioni ideologiche preconcette anziché rifarsi agli esiti della scienza? O, al contrario, in realtà la gran parte dei risultati delle iniziative di valutazione sono di fatto poco consistenti, carta da giornale che oggi (il giorno del convegno di presentazione della valutazione) leggi e domani è buona per incartare ortaggi? E lo stesso si può dire a livello di singole organizzazioni, anche se in questo secondo caso è più difficile avere un quadro complessivo: non pare, comunque, che siano frequenti i casi in cui, alla luce di un'iniziativa di valutazione, si sceglie di mutare strategia, di seguire una strada anziché un'altra.

È sempre così?

In premessa, è forse opportuno ricordare che il tema della valutazione, lungi dall'essere stato introdotto in questa recente stagione dell'enfasi sulla valutazione di impatto, è tradizionalmente presente da decenni nel lavoro sociale (De Ambrogio, 2019; Stame in questo numero di Impresa Sociale); e che vi sono casi, anche in ambito sociale e non recenti, in cui iniziative di valutazione hanno contribuito in modo significativo al dibattito pubblico. Facciamo due esempi, entrambi risalenti agli anni Novanta.

Il primo riguarda il tema dell'inserimento lavorativo. A partire appunto dagli anni Novanta sono state realizzate successive ricerche (vari studi di Marocchi e Chiaf, per citare due nomi) che con i linguaggi di oggi ricondurremmo senz'altro alla valutazione di impatto, sviluppatesi su due filoni: il primo che ha indagato i costi e benefici, dal punto di vista della spesa pubblica, dell'inserimento lavorativo, giungendo a dimostrare la convenienza economica di tale pratica; il secondo che ha esaminato gli aspetti di efficacia, in particolare relativamente all'universo carcerario, evidenziando la diminuzione di recidive connessa all'inserimento lavorativo. Non tutti gli amministratori pubblici o gli imprenditori sociali le hanno lette, ma si può affermare che a livello culturale questi contenuti sono entrati a far parte del patrimonio condiviso di chi si occupa di questi temi. Generalmente se si interpella un operatore di questo settore con un qualche vivacità culturale, ha presente i contenuti che vi vengono affermati in tali indagini e sa che sono frutto non di mere supposizioni ma di analisi accurate e che quindi a tali affermazioni va dato credito nel momento in cui si programmano le future politiche[1].

Il secondo riguarda l'ambito delle dipendenze e in specifico il confronto, tra proibizionismo (si combattono le droghe proibendone non solo l'acquisto ma anche il consumo), approcci orientati al recupero attraverso specifici programmi terapeutici (es. Comunità) e approcci ispirati alla "riduzione del danno". Ebbene, soprattutto i fautori di questo ultimo approccio hanno spesso argomentato la bontà dei propri orientamenti rifacendosi a evidenze scientifiche, spesso indagini valutative delle diverse strategie di intervento condotte con i metodi controfattuali auspicati in questo numero di Impresa Sociale da Gian Paolo Barbetta.

Anche in anni più recenti vi sono studi valutativi che, forse per pubblici più ristretti, intervengono su temi di un certo rilievo, si pensi ad esempio al lavoro di review di Liliana Leone sull'utilizzo di meccanismi di condizionalità nelle misure di contrasto alla povertà o alle iniziative promosse e autofinanziate dall'Alleanza contro la povertà sull'introduzione del SIA e poi del REI.

Senza entrare nel merito dei temi trattati, si sono evocati questi esempi per dire che non sarebbe vero affermare in termini assoluti che il mondo sociale sia di per sé refrattario alla valutazione: gli esempi sopra richiamati riguardano temi che sono al contrario entrati in modo significativo nel dibattito di settore.

Si sta dicendo altro: che è proprio l'attuale generazione di studi valutativi ispirati alla logica dell'impatto – che ha saputo richiamare l'attenzione pubblica sul tema della valutazione in termini sconosciuti nei decenni scorsi, sino ad inserire la valutazione di impatto nei testi normativi connessi alla riforma del Terzo settore – che generalmente passano in poche settimane dalle mani del consulente a quelli dell'impresa sociale committente e quindi al dimenticatoio senza lasciare traccia.

Di nuovo, ci si chiede: perché ciò avviene?

La questione: dove si colloca la valutazione

Dai ragionamenti e dagli esempi sino ad ora proposti siamo in grado di mettere a fuoco il problema. La qui asserita contraddizione tra l'inedita enfasi per la valutazione di questi anni e l'irrilevanza delle valutazioni che tale enfasi ha prodotto non nasce dal fatto che tecniche e metriche siano insoddisfacenti, ma dalla finalità attribuita alla valutazione e dalla natura dei quesiti valutativi.

Si provi a ricostruire una narrazione della valutazione di impatto che, nella sua forma idealtipica – e, ci si rende conto, un po' estremizzata, ma utile a comprendere i temi di cui si tratta – si sviluppa su un impianto concettuale così riassumibile:

1 Tradizionalmente, le risorse per il welfare sono allocate in modo inefficiente e conservativo, per incompetenza, indifferenza allo spreco tipica della pubblica amministrazione o peggio ad esito di relazioni clientelari tra soggetto pubblico e i soggetti privati destinatari dei finanziamenti.
2 Tale inefficienza non emerge perché gli interventi non sono mai stati sottoposti a valutazione.
3 Oggi però vi sono nuovi soggetti, in specifico nel mondo della finanza di impatto, scevri dalla faciloneria e dall'approssimazione dell'Ente pubblico, sempre più propensi ad orientare le proprie risorse su enti in grado di documentare un effettivo impatto sociale positivo (e non ad altri); ciò avviene sotto varie forme, da quelle più estreme (nel nostro Paese quasi solo teorizzate) di *social impact bonds* e di schemi di *payment by results*, a forme di finanziamento a condizioni favorevoli (in termini di interessi richiesti, "pazienza" dell'investitore, ecc.), a contributi dei soggetti filantropici, tutte rivolte però solo a soggetti maggiormente in grado di produrre e documentare un impatto positivo e non ad altri.
4 Per trascinamento, ora finalmente anche i finanziatori pubblici cercano una maggiore efficienza e innovatività degli interventi, richiedendo la valutazione di impatto ai soggetti finanziati.
5 E dunque gli Enti di Terzo settore dinamici e innovativi devono misurarsi con le sfide di questa nuova situazione e investire nella valutazione di impatto in modo da risultare più appetibili di altri per i propri finanziatori.

1 Si può citare a titolo di esempio una circostanza che ha coinvolto la nostra rivista in queste settimane: il giudice della Corte Costituzionale Antonini, redattore della rivoluzionaria sentenza 131/2000 e intervenuto in occasione del XVIII Workshop sull'Impresa sociale il 13 novembre 2020, ha citato – come esempio dei motivi per cui va riconosciuto il ruolo del Terzo settore come soggetto in grado di portare benefici per la comunità – proprio la caduta delle recidive per i detenuti inseriti in percorsi di integrazione lavorativa in imprese sociali.

Si tralasci che, come si è evidenziato prima, la narrazione circa l'inesistenza della valutazione in ambito sociale sia sostanzialmente ideologica e in qualche modo creata ad arte per produrre un alone messianico intorno alla valutazione di impatto; l'elemento che si intende sottolineare è che nello schema sopra richiamato il momento della valutazione si colloca nell'ambito degli sforzi che un ente di Terzo settore fa per dimostrare ad un soggetto terzo finanziatore le buone ragioni per essere destinatario di risorse. E questo discorso – basta leggere i *claim* dei fautori della valutazione di impatto – viene, implicitamente o esplicitamente collocato entro un agone competitivo o comunque di autoaffermazione, con l'intento quindi di far risaltare come il proprio operato sia il migliore possibile (e quindi migliore di quello altrui).

Non si esclude che in taluni specifici casi ciò possa portare ad esiti utili: si immagini ad esempio un intervento effettivamente innovativo, che agisce rispetto a fenomeni sui quali non vi è diffusa consapevolezza e rispetto al quale una iniziativa di valutazione contribuisce a documentare gli esiti sociali positivi. L'unico problema è che, in un panorama in cui generalmente tutti si autoaffermano, è difficile capire chi lo fa a buon titolo, avendo effettivamente contenuti rivoluzionari da portare all'attenzione pubblica.

Ma in generale il risultato è sotto gli occhi di tutti: siamo inondati di report che evidenziano come diverse azioni sociali siano miracolosamente in grado di produrre esiti sociali positivi, spesso con SROI degni di uno schema Ponzi; ma che generalmente non contribuiscono a consolidare elementi utili a comprendere cosa fare né a livello di politiche, né verso quali orizzonti far evolvere le organizzazioni valutate, da parte loro paghe di aver visto legittimato il proprio operato grazie alla valutazione positiva. Insomma, non sappiamo se tali prodotti risultino effettivamente utili alla "finanza di impatto" (anche per la non marginale circostanza che tale soggetto appare sostanzialmente inesistente), ma è chiaro che siano poco pregnanti per chi si interroga su come orientare, migliorare e innovare gli interventi sociali o anche solo per delineare le strategie di lungo termine di un'organizzazione.

Non che i tanti studiosi che faticosamente rincorrono le sempre più numerose pubblicazioni sul tema della valutazione facciano male: ci sarà sempre un algoritmo, un procedimento, una metrica in più che nel mondo qualcuno sperimenterà ed è utile darne conto; ma se la domanda valutativa è viziata all'origine, non vi è metodologia, per quanto raffinata che tenga.

Se poi ci spostiamo dall'ottica dell'ente di Terzo settore al soggetto – una pubblica amministrazione o anche un soggetto filantropico, non dotato della stessa lungimiranza di quelli che hanno scritto in questo numero di Impresa Sociale – in capo al quale si collocano le scelte allocative delle risorse e delle politiche da perseguire, emerge uno speculare orientamento coerente con la narrazione sopra esposta. La "valutazione d'impatto" si sostanzia nella maggior parte dei casi nell'esercitare un'azione di controllo circa quanto realizzato dai diversi soggetti destinatari di un *grant* o di un corrispettivo. Ben lungi dal chiedersi se una certa politica di intervento sia adeguata o meno o in che cosa vada riformata o sviluppata, questo finanziatore sembra chiedersi se il soggetto di Terzo settore – considerato una sorta di postulante – abbia fatto un buon uso delle risorse generosamente accordate. E visto che il finanziatore vuole rimarcare la propria serietà e responsabilità, non si accontenta di incaricare un proprio esperto di svolgere una valutazione professionale, ma chiede al finanziato di destinare una quota di budget per incaricare un consulente di realizzare appunto una "valutazione di impatto".

Generalmente vi è il lieto fine: vissero felici e contenti l'ente di Terzo settore che dimostra l'utilità del proprio lavoro e il finanziatore che si è confermato nell'idea di spendere al meglio le risorse grazie alla capacità tenere salde con la valutazione le briglie dei finanziati (e visse felice e contento anche il consulente che ha realizzato la valutazione di impatto, chiamandola proprio così anche se magari – per evidenziare solo un particolare – è stata ultimata un mese prima della fine del progetto, anche perché andava consegnata entro la sua scadenza per motivi di rendicontazione).

Circa l'utilità di tale pratica a fini di verifica e controllo (o meglio: quanto esso superi non solo in costi, ma anche nell'accuratezza e nei risultati quello tipico di una valutazione professionale di un esperto) non ci si esprime, ma è abbastanza certo che il report finale in un processo così configurato non passi alla storia per il contributo allo sviluppo di nuove e più appropriate strategie di intervento.

Cosa ne consegue: derive inconsapevoli e discutibili

Accanto alla dubbia utilità dell'operazione, è forse utile spendere qualche parola circa alcune implicazioni che questa collocazione della valutazione porta con sé. Si tratta di temi più ampiamente sviluppati altrove (Marocchi, 2018; 2019), qui brevemente richiamati in relazione alle implicazioni spesso inconsapevoli che una concezione della valutazione così "prestazionale" porta con sé. Perché nella misura in cui la valutazione va a caccia di elementi per poter argomentare la bontà dell'azione svolta, è probabile che l'ente di Terzo settore tenda a considerare tali elementi come l'effettivo obiettivo da perseguire; e se tali elementi sono scentrati rispetto alla mission, ne costituiscono proxy grezze con il solo merito di essere più facilmente riscontrabili e misurabili, e ne deriva una deviazione dell'azione stessa dalle sue finalità originarie.

Gli approcci valutativi in questione tendono a ricercare la binarietà (lavora / non lavora – si droga / è astinente – delinque / non delinque) negli esiti di periodo medio breve per misurare la bontà dell'intervento sociale, quando invece il lavoro sociale è fatto di sfumature, di strumenti offerti e poi utilizzati nei modi e nei tempi più impensati e spesso non prossimi all'intervento (Tabacchi, 2018). Questo modo di valutare è alla ricerca di esiti misurabili (l'esito di un corso per parrucchieri è *più misurabile* di un corso sulla Costituzione), rendendo implicitamente la praticabilità o meno di una metrica il criterio di valutazione dell'intervento: si rischia di valutare cioè un intervento in relazione al fatto che si possieda un metro adeguato e sufficientemente economico. L'ambiguità, richiamata anche nell'articolo di Stame, tra misurazione e valutazione, con la tendenza ad appiattire la seconda sulla prima, premia gli interventi su destinatari per cui è più facile avere risultati "positivi", per i quali vi è una prospettiva di "cambiamento" (non sempre, negli interventi sociali, questo avviene, ad esempio gli anziani si ostinano a

declinare) e gli interventi per i quali vi è un'attenzione sociale già consolidata, per cui è quindi possibile affermare che facendo un certo intervento, si è potuto evitare una certa spesa (ma se di un certo bisogno non ci si occupa, la spesa evitata è assente...). Manca, insomma, un livello ulteriore in cui la misurazione è consegnata ad una successiva e distinta valutazione politica. Tutti questi bias non portano solo a "sbagliare" la valutazione, ma ad orientare lo stesso lavoro sociale verso approdi discutibili senza che nemmeno se ne abbia consapevolezza. L'abitudine di sempre più scuole, ormai constatabile da ciascun genitore, di snocciolare agli *open day* dati che documentano esiti Invalsi superiori alle altre scuole (appunto, un indicatore di performance per valutare la bontà dell'insegnamento impartito) fanno parte di questa deriva culturale, sino ai casi limite degli istituti che si vantano di non avere stranieri, disabili o ragazzi di classi sociali inferiori[2], insomma soggetti che portano a far declinare l'indicatore di valutazione comunemente utilizzato.

Ma l'aspetto forse più singolare che questo approccio alla valutazione porta con sé è la convivenza di un paradigma dell'intervento sociale fortemente orientato al lavoro di rete (e quindi alla convinzione che la bontà dell'intervento si costruisca grazie all'interazione tra più agenzie e tra più interventi) e la ricerca di metodi di valutazione che – per valorizzare l'operato di una specifica organizzazione o di uno specifico intervento in un contesto competitivo – cercano di isolare un effetto specifico ("l'effetto netto"), in sostanza il "merito" dell'organizzazione in questione, concettualmente inteso come separato dalla rete in cui è inserita. Insomma, si opera con un presupposto contrario a quello che con ogni probabilità l'organizzazione stessa predicava in fase di progettazione. Ogni operatore sociale è consapevole di come un esito derivi da un sistema complesso di cui fa parte l'ente di Terzo settore che si sta facendo valutare, altri Enti di Terzo settore (magari concorrenti) che operano sullo stesso territorio e talvolta con le stesse persone, le parrocchie, la scuola, il vicinato, la famiglia, i pari. Ma un discorso del genere rischia di essere ignorato nel momento in cui si è interessati a dimostrare che *quell'*intervento finanziato abbia fatto la differenza.

Cosa ne consegue: le questioni di committenza

Accanto alle derive discutibili sopra richiamate, la collocazione della valutazione entro un rapporto consulenziale tra il valutato stesso e un'agenzia chiamata ad evidenziare l'impatto sociale positivo realizzato nell'ambito di un'azione di comunicazione del valutato o per richiesta del finanziatore, porta con sé altre questioni che tendono ad essere sottaciute.

La questione della committenza, in qualche misura sempre presente nel lavoro di ricerca, è qui evidente oltre ogni limite. L'ente di Terzo settore paga il un professionista perché lo valuti e chiede la valutazione (principalmente) come elemento che ne rafforzi la competitività; e, detto per inciso, spesso il professionista è un sostenitore della necessità di valutare nei termini qui indicati, sempre a proposito di potenziali conflitti di interesse. Si potrebbe obiettare che ciò non è ritenuto problematico, ad esempio in una pluralità di sistemi di certificazione di qualità dove avviene sostanzialmente la stessa cosa; per quanto ci riguarda, una volta acquisita la consapevolezza del potenziale problema, non si può che lasciare al lettore il giudizio di merito – se siano sistemi tutti ragionevoli o tutti discutibili. Fatto sta che, generalmente, le valutazioni che si leggono sono ampiamente positive, con buona pace della funzione loro attribuita di garanzia verso terzi circa la validità dell'intervento realizzato.

Ma la questione della committenza ha anche ulteriori sfumature di cui è bene essere consapevoli e che riguardano la relazione tra equipe scientifica e soggetto valutato. Per effetto di una cultura sociale diffusa e condivisa (se ne parlerà dopo), probabilmente nella gran parte dei casi il valutatore attua forme di coinvolgimento di membri e lavoratori, ma l'impianto complessivo della pratica di valutazione di impatto è comunque generalmente fondato su un rapporto con un soggetto professionale esterno che realizza la valutazione. A ciò si aggiunga che di solito le iniziative serie di valutazione (che hanno costi di decine di migliaia di euro) vengono realizzate grazie al contributo economico decisivo (e ovviamente occasionale) di soggetti esterni, che si accollano una parte significativa dei costi, tanto è vero che tali valutazioni sono reperibili in rete con indicazioni quali "realizzata con il contributo di..." (generalmente un soggetto filantropico).

Si mettano insieme questi due aspetti: valutazioni eterofinanziate ed eterorealizzate; cosa rimane all'organizzazione entro un rapporto di committenza di questo tipo? Cosa può rimanere, nelle pratiche quotidiane, dopo avere realizzato un momento pubblico di presentazione della valutazione in cui viene attestata l'eccellenza e l'utilità di un certo intervento? Cosa cambierà, cosa innoverà, quali nuove competenze ha consolidato?

Cosa ne consegue: iniziative di corto respiro

Ma le valutazioni eterofinanziate con budget consistenti sono comunque relativamente poche: ciò che invece si diffonde sono microvalutazioni, generalmente indotte da un ente che condiziona l'erogazione di un finanziamento alla realizzazione di una "valutazione di impatto". Ovviamente le risorse sono minime, poche migliaia di euro. A ciò si aggiunga che – sempre nell'ottica "sospettosa" trattata prima – si eroga il finanziamento o il suo saldo solo dopo la consegna del rapporto di valutazione e ciò richiede che la valutazione sia temporalmente contestuale o comunque molto vicina allo svolgimento del progetto stesso. Già questo ci dice che fine fanno gli effetti di medio e lungo periodo e quelli indiretti; spesso anche gli effetti di breve sono assorbiti dall'urgenza e ci si limita ad alcuni indicatori processuali. Questa ipercontingenza e i budget che, considerati singolarmente, sono molto limitati hanno l'effetto di deprimere ogni esigenza di ragionamento di ampio respiro; insomma, in omaggio alla (falsa) convinzione che tali pratiche testimonino lo scrupolo del finanziatore, i finanziatori di fatto inducono lo spreco di risorse che potrebbero (dovrebbero) essere destinate a valutazioni di ben altra portata, utili a ridefinire l'evoluzione delle politiche e dove il soggetto di Terzo settore, più che come

2 «Ricchi, italiani, niente disabili né rom: ecco cosa sono i rapporti di autovalutazione», Il Messaggero, 15 gennaio 2020. https://www.ilmessaggero.it/scuola/scuola_roma_figli_colf_trionfale_precedenti_visconti_licei-4985302.html

beneficiario sul quale ricade l'onere della prova di avere ben operato, diventa uno degli stakeholder in grado di portare elementi di conoscenza.

Per un diverso approccio alla valutazione

Se sino ad ora si è discusso, non senza una certa severità, dell'ideologia prevalente della valutazione e si è cercato di mettere in luce le conseguenze che essa porta con sé, non bisogna sottrarsi dall'indicare, almeno per sommi capi, una via per costruire al contrario pratiche di valutazione utili. Lo si farà prima con riferimento al Terzo settore, poi rispetto alle politiche e quindi ai soggetti – enti pubblici o filantropia istituzionale – che governano ed orientano i flussi di spesa per interventi sociali.

Una strada per le organizzazioni di Terzo settore

Un'iniziativa di valutazione che, come sopra richiamato, si consumi nella committenza di un'analisi ad un soggetto professionale esterno, di cui poi l'ufficio di comunicazione cura la presentazione pubblica così da enfatizzare l'impatto positivo dell'operato dell'ente, è un'operazione forse di dubbia correttezza, probabilmente utile a fini promozionali, ma non a far maturare presso l'organizzazione una diversa consapevolezza circa gli indirizzi da dare al proprio operato.

Esiti diversi, però, richiedono determinazione e orientamenti organizzativi coerenti. Si tratta, per richiamare ancora l'articolo di Nicoletta Stame, di un'innovazione che è parte integrante di un processo di *learning*, di innovazione degli interventi e di cambiamento organizzativo. Presuppone organizzazioni strutturalmente orientate a riflettere sul proprio operato e a ricercare nuove e migliori strade per realizzare la propria mission e che pertanto si danno strutture di governance accoglienti rispetto agli stimoli che possono giungere da stakeholder interni ed esterni; rapporti di committenza dove il consulente si dedica principalmente a potenziare le capacità riflessive dell'organizzazione e si preoccupa di inserire eventuali propri contributi valutativi entro i processi organizzativi. Presuppone la lungimiranza, da parte dei finanziatori pubblici o filantropici, di affiancare alla valutazione professionale utile a capire se un certo servizio è stato reso nel migliore dei modi, un coinvolgimento dei partner di Terzo settore nel valutare i modelli di intervento: nell'individuare le "domande strategiche" che è utile porsi, i dati che è utile raccogliere così da far evolvere politiche e strategie di intervento a partire dalle esperienze. Delineare stili valutativi diversi richiederebbe uno sviluppo a sé, ma in prima approssimazione è possibile richiamare alcuni orientamenti.

Per il Terzo settore è importante, in primo luogo, investire nell'interlocuzione con una pluralità di stakeholder interni ed esterni che aiutino l'organizzazione a dare senso ai numeri e fatti. Perché se una vera ricerca sull'impatto poco si presta ai tempi di decisione e alle risorse di una singola organizzazione, è comunque utile invece uscire dalla possibile autoreferenzialità delle letture proposte dal proprio ufficio di comunicazione o dal consiglio di amministrazione. Cosa ne pensano gli operatori, i responsabili di area, i volontari? Cosa ne pensano altri operatori di attività simili (i "pari")? Cosa ne pensano degli esperti di settore? Cosa ne pensano i referenti istituzionali (es. il Comune o l'azienda sanitaria)? E cosa ne pensano i diretti interessati dell'intervento: i destinatari, se in grado di esprimersi, o le loro famiglie, o associazioni che ne tutelano i diritti?

Raccogliere questi riscontri può certamente richiedere momenti specifici dedicati, talvolta necessita di un supportato da parte di un tecnico esterno; ma è in primo luogo un modo "normale" di agire in un'organizzazione. Significa, se si gestisce un servizio per l'infanzia, parlare spesso con i genitori, fare riunioni di equipe in cui ci si interroga non solo sui turni, ma anche su cosa si pensa del servizio, frequentare luoghi di pensiero come convegni e seminari in cui confrontare le proprie pratiche con quelle altrui e con le valutazioni di esperti, assumere, per quanto possibile, assetti di governance multi stakeholder che consentano di cogliere negli organi stessi sensibilità diverse, ecc. La valutazione diventa una pratica strutturata, eventualmente assistita da un consulente esterno, condotta con metodologie specifiche, ma che si colloca in continuità con ciò che una "organizzazione riflessiva" (Stame, 2016), abituata a ripensare i propri interventi sulla base di dati e valutazioni, normalmente già fa.

Ma il momento dell'utilizzo della valutazione è altrettanto importante, nello stile valutativo che si propone, di quello della realizzazione della valutazione: una volta acquisite le letture degli stakeholder entro una pratica di valutazione strutturata, una volta ricavate da ciò indicazioni circa cosa funziona e cosa no e circa gli sviluppi possibili delle proprie azioni, di tutto questo materiale che uso se ne fa? In che modo si assicura che gli stimoli ricevuti da questi stakeholder entrino a far parte delle riflessioni e dei processi organizzativi, insomma che non rimangano parole al vento, esiti di un gruppo di lavoro che rimangono per decenni a riposare in un cassetto? Questa ultima domanda non è affatto banale, non è affatto scontato che uno stimolo valutativo diventi innovazione delle pratiche; questo richiede organizzazioni intimamente vocate ad innovare, a metabolizzare stimoli e punti di vista diversi in modo aperto, per includerli in una strategia di miglioramento: organizzazioni quindi in grado di conciliare le necessarie linee di decisione gerarchiche (quelle assunte da CdA / direttivo, legale rappresentante, direttore, ecc. e in generale tutte le figure cui è attribuita una responsabilità) con una strutturazione in grado a diversi livelli (equipe, area, gruppo di lavoro) di rielaborare gli stimoli dando spazio a prospettive di cambiamento. In sostanza organizzazioni in cui, oltre che sulla *presa della decisione*, vi è un investimento specifico sulla *formazione della decisione*, cioè su quel processo complesso che porta a diffondere e legittimare un orientamento. Nello specifico: la valutazione derivante dal coinvolgimento di utenti, lavoratori, volontari, pari, esperti, ecc. su un intervento svolto diviene oggetto di discussione in un qualche contesto decisionale? Vi è una cultura organizzativa che porta a *formare* la decisione attraverso processi aperti e partecipati? Ciò ovviamente non deprime il momento della presa della decisione, quando l'organismo dirigente assume la responsabilità finale delle scelte, eventualmente anche a fronte di letture e stimoli diversi o addirittura contrastanti nell'organizzazione; ma risulta non di meno un tassello decisivo nel percorso che porta alla determinazione dell'organo in un senso o nell'altro.

Ci sia concesso a questo punto un breve inciso, volto a dare atto che, in un quadro poco confortante come quello delineato, esistono anche elementi che possono indurre ad un certo ottimismo. Nel corso delle argomentazioni via via proposte si sono delineati due possibili percorsi, che a prima vista sembrano divergere nei presupposti, negli scopi, nei metodi. Da una parte:

- affidamento ad un consulente esterno di una commessa di valutazione di impatto, spesso indotta dal finanziatore dell'intervento;
- produzione di un report che evidenzia l'impatto positivo dell'operato dell'organizzazione, ad esempio in termini di denaro pubblico risparmiato grazie al fatto che l'intervento valutato ha evitato la necessità di compierne altri più costosi;
- diffusione pubblica di tale elaborato da parte dell'ufficio di comunicazione, che traduce gli esiti in prodotti comunicativi (es. infografiche, lanci social, organizzazione di eventi, ecc.) con lo scopo di promuovere l'organizzazione e legittimarne pubblicamente le azioni.

Dall'altra:

- attitudine costante dell'organizzazione a interrogarsi sul proprio operato, sia registrando dati sui propri servizi, sia interloquendo con una pluralità di stakeholder ed eventuale supporto di un tecnico esterno per migliorare gli aspetti metodologici di tale azione;
- processi organizzativi che rielaborano quanto prodotto nella fase precedente, avendo come orizzonte l'introduzione di azioni che portino al miglioramento degli interventi e conseguente assunzione di decisioni.

Un paradosso: visto che l'anima "sociale" di molte organizzazioni è insopprimibile e vista l'affinità culturale con tale anima di almeno una parte dei professionisti della valutazione, non è infrequente che, anche se per motivi di *marketing* e di moda vengono ufficialmente venduti prodotti del primo tipo, nella realtà sono realizzati prodotti che di impatto si occupano abbastanza poco e assomigliano almeno per alcuni elementi a prodotti del secondo tipo, ad esempio prevedendo percorsi interni di riflessione che coinvolgono quantomeno gli operatori.

In sostanza dichiarare che si sta vendendo una "valutazione di impatto" è diventata una necessità commerciale, poi di fatto si realizza (fortunatamente) almeno in parte altro. Scriveva Ugo De Ambrogio (2019) *"Oggi, che la valutazione di impatto diviene non soltanto una modalità di autopromozione, ma una strada obbligata da norme e bandi, il rischio che mi sembra si corra è di una mistificazione del linguaggio. Finiamo con il chiamare valutazione di impatto ciò che si faceva anche prima e che più correttamente chiamavamo semplicemente valutazione o valutazione di esito o risultato"*. Ma sotto le etichette (sbagliate) si sviluppano anche pratiche valutative che contengono elementi interessanti e che, laddove concettualizzate con maggiore consapevolezza, potrebbero portare agli esiti positivi qui auspicati.

Valutare le politiche

Ma, accanto alle riflessioni centrate sugli enti di Terzo settore, ve ne è un'altra che va proposta con forza: quella di una cultura della valutazione da parte di chi, con diverse vesti – ente pubblico istituzionalmente responsabile di una determinata politica, soggetto filantropico che adotta un determinato programma di intervento – decide l'allocazione di risorse significative con l'obiettivo di perseguire finalità sociali. Se, nella gran parte dei casi, la valutazione dell'operato dei singoli enti partner può essere realizzata sotto forma di valutazione professionale – si intende: un responsabile di un settore di intervento, esperto sul tema, che organizza sistemi di raccolta delle informazioni di base, visita di persona gli interventi, interloquisce con chi li realizza e con i destinatari e su queste basi si forma un'idea sulla loro realizzazione – in altri è invece auspicabile avviare serie iniziative di valutazione delle politiche di intervento (che poco o nulla hanno a che vedere con la somma delle valutazioni delle singole azioni messe in atto dai partner attuatori). E, in specifico, la valutazione ha senso nel momento in cui sussistono ragioni teoriche per interrogarsi su una determinata scelta, sul fatto che sia la più appropriata, sulle possibili vie alternative, sugli aspetti in cui potrebbe essere migliorata, sulle sue conseguenze anche indirette e anche di medio periodo, per ricalcare le più comuni definizioni dell'impatto. Un'iniziativa specifica di valutazione è mirata, teoricamente fondata, ha alla base concettualizzazioni e domande rilevanti, non è occasionale o ordinaria; è intrapresa perché sussistono motivi per interrogarsi a fondo su una strategia o su una pratica, talvolta nuova e sperimentale, talvolta magari ripetuta da tempo, ma che, sulla base di ragionamenti specifici, si intende sottoporre a valutazione. Questa valutazione è strettamente imparentata con l'innovazione, con la programmazione – riprogrammazione di politiche e strategie.

Non bisogna avvertire sensi di colpa se un intervento (o un certo aspetto di un intervento) non è sottoposto a valutazione nei termini qui indicati. Laddove una scelta politica, organizzativa, ecc. è consolidata e non dà adito a interrogativi, è normale limitarsi alla valutazione professionale del responsabile di servizio. Quando invece iniziano a sorgere dubbi (nati da considerazioni teoriche, dall'esame di dati, ecc.) circa una certa strategia o un determinato assetto dei servizi – ad esempio, perché ne è sino a quel momento stata data per scontata l'efficacia, che ora viene messa in dubbio; perché al contrario tale intervento è oggi marginale e sperimentato solo in contesti limitati, ma si presume che possa candidarsi ad essere utilizzato anche in altre circostanze – allora è sensato investire sulla valutazione degli interventi, ponendo domande valutative in grado di contribuire ad affrontare gli interrogativi emersi.

Se il processo di valutazione nasce all'interno di queste premesse, sarà inserito in un percorso logico e organizzativo profondamente diverso da quelli esaminati nella prima parte dell'articolo. Si ritorni agli esempi iniziali: l'inserimento lavorativo, le dipendenze, la povertà, ecc. Esempi in cui le iniziative di valutazione sono state parte di una discussione che ha portato a ripensare le politiche. In nessuno di questi casi ci si è concentrati su una singola organizzazione o intervento, il committente non era né un ufficio di comunicazione di un ente interessato ad autopromuoversi, né un committente che voleva chiedere conto ai finanziati del proprio operato: si tratta di analisi indipendenti, che si pongono domande sulle politiche, ponendosi quesiti valutativi che non mirano tanto a individuare chi ha operato bene o male,

ma a rispondere a domande non scontate che un precedente processo di riflessione ha individuato come strategiche.

Valutare una politica, una strategia di intervento è questione complessa, spesso le risposte restituite dalle valutazioni non sono binarie ("serve" o "non serve"), ma includono circostanze e situazioni di contesto: "serve, in quel contesto", "serve, se associato ad un altro intervento", "serve, in territori dove è presente una rete di supporto...", ecc.; e in tutti i casi l'investimento necessario a porre le giuste domande e ad individuare le dimensioni su cui orientare l'indagine è esso stesso frutto di riflessioni impegnative. La formazione delle ipotesi di lavoro è, come in ogni attività di ricerca, una parte significativa dello sforzo da compiere.

Spesso si tratta di lavorare a partire da interventi realizzati, a carattere sperimentale o meno, di porsi domande in modo aperto, senza risposte precostituite da validare. Quali strategie sono più efficaci nell'inclusione delle seconde generazioni di immigrati? Lo sport, l'arte, un lavoro con le famiglie, il supporto alla scuola o, meglio, quali combinazioni di questi interventi? Quali le strategie per l'inclusione lavorativa di persone con disabilità? Affidamento di commesse a cooperative sociali? Tutoraggio nelle imprese? Formazione professionale? E così via.

Tali quesiti certamente si intrecciano con l'operato di singoli enti (la singola cooperativa sociale che inserisce persone con disabilità in una certa attività produttiva, con determinati supporti, professionalità degli operatori, ecc.), ma necessariamente le risposte devono andare ben oltre tali contingenze.

Ma in un'epoca in cui vi è un'enfasi mai vista sulla necessità di valutazione, una seria valutazione sull'impatto delle politiche spesso manca o è lasciata a quell'insopportabile chiacchiericcio di partito che porta i fautori di una certa misura a glorificarla, l'opposizione a criticarla, in entrambi i casi per partito preso. Non avrebbe senso invece – in questo caso sì! – una seria valutazione di impatto – degli effetti diretti e indiretti, a breve, medio e lungo periodo – del Jobs act o di Garanzia giovani, del reddito di cittadinanza o delle misure di contrasto della povertà educativa? Una valutazione non di parte, autorevole e indipendente, che si dia una solida base fattuale e ci indichi, anche con risposte complesse, cosa ha funzionato o meno di una certa politica, così da indirizzare scelte future. Generalmente questo manca o comunque non è una funzione ordinaria prevista nelle politiche, che al massimo si fermano a richiedere produzione di dati amministrativi (e comunque già questo è un bene) sotto forma di relazioni periodiche al Parlamento.

E di qui siamo arrivati al punto iniziale. C'è bisogno di una valutazione che porti a meno propaganda – di singoli enti o di governi – e più consapevolezza e quindi più spinta al cambiamento e all'innovazione. Il resto è *marketing*.

Conclusioni

I motivi (anche inconfessabili) dell'enfasi sull'impatto

Verrebbe da chiedersi, stanti queste riflessioni, i motivi per cui uno strumento così controverso abbia avuto una così ampia fortuna: la valutazione di impatto è sostenuta con veemenza da autorevoli studiosi[3], introdotta nei bandi da soggetti filantropici, scelta come argomento di paper e tesi di laure, inserita nella Riforma del Terzo settore, salvo poi rendersi conto in sede di decretazione attuativa delle difficoltà che ciò comportava. La valutazione di impatto, in questi anni, è stata terribilmente *trendy*. È stata in grado di costruire intorno a questo tema una narrazione tale per cui la semplice espressione argomentata di dubbi e distinzioni come quelle accennate in questo articolo viene generalmente considerata come espressione di una difesa corporativa da parte di un Terzo settore spaventato di perdere il proprio posizionamento (sottointendendo: il proprio posizionamento frutto di privilegi conseguiti per clientelismo e collateralismo politico, che sarebbe scalzato laddove il Terzo settore fosse obbligato a render conto dei risultati effettivamente conseguiti).

Al successo di questa narrazione convergono una pluralità di elementi, alcuni degni di considerazione, altri meno. È certamente vero che una parte del Terzo settore tende a giustificare le azioni con le intenzioni ("visto che siamo animati dalla ricerca del Bene, le nostre azioni sono sicuramente efficaci") e che la "deriva gestionale" indotta dal sentirsi esecutori di commesse pubbliche rischia di porre in secondo piano l'investimento autoriflessivo sopra auspicato: tanto gli indirizzi sono quelli che ha definito la pubblica amministrazione. Insomma, vi sono elementi che potrebbero portare parte del Terzo settore ad agire con una sorta di "pilota automatico" rispetto al quale pratiche di valutazione – si intende, di tipo riflessivo come quelle qui auspicate, non certo di stile confermativo pubblicitario – potrebbero portare a passi in avanti significativi. Ed è certamente vero che le politiche avrebbero bisogno, lo si è affermato prima, di iniziative valutative serie che supportino le grandi scelte, in questo caso considerando anche metodologie di valutazione di impatto e tese quindi ad esplorare e comparare effetti diretti ed indiretti nel breve, nel medio e nel lungo periodo.

Purtroppo, a questi motivi degni della massima considerazione, se ne sono sovrapposti altri. Come già argomentato, l'affermazione che prima, nel sociale non si valutava, poi grazie alla finanza di impatto, si è iniziato a verificare chi effettivamente produce risultati sociali e chi no è ideologica; e lo stesso tentativo di fare dell'"impatto sociale positivo" il criterio dirimente per identificare l'impresa sociale che caratterizzava le prime versioni della Riforma rappresentava una testa di ponte per svuotare da dentro il significato stesso di impresa sociale: non più come soggetto imprenditoriale di Terzo settore, ma qualsiasi soggetto che, a prescindere da vincoli stringenti sulla distribuzione degli utili, sulla partecipazione degli stakeholder o sulla mission statutaria, argomentasse di produrre esiti sociali auspicabili e quindi,

3 Zamagni: «Dire che non si può misurare l'impatto sociale è una menzogna», Vita, 10 ottobre 2014. http://www.vita.it/it/article/2014/10/10/zamagni-dire-che-non-si-puo-misurare-limpatto-sociale-e-una-menzogna/128115/

esemplificando, l'impresa for profit (o con minimi vincoli) che raccoglie rifiuti o produce impianti fotovoltaici.

Ma il fatto che il tema della valutazione sia stato spinto e proposto nell'ambito di discorsi discutibili non deve sottrarci a considerare gli stimoli importanti e positivi che un'attenzione ai temi della valutazione, laddove declinati nelle forme qui auspicate, possono portare sia al Terzo settore che alle politiche negli ambiti di interesse generale.

Cosa resta da fare

Alla fine di questo percorso non si può che affermare insoddisfazione circa lo stato del dibattito sulla valutazione. Pretestuosamente narrata come una scoperta recente, l'enfasi sull'impatto ha prodotto molto lavoro consulenziale e poco cambiamento organizzativo, molto dibattito sugli strumenti e poca evoluzione delle politiche.

È necessario un profondo riordino di questi temi.

Va sicuramente rafforzata l'abitudine a valutare – anche con strumenti riferibili alla valutazione di impatto – le politiche e i programmi di intervento. Si tratta senz'altro di iniziative di valutazione impegnative, che richiedono risorse significative, soggetti terzi e autorevoli; e che devono restituire indicazioni utili a orientare le politiche e i programmi di intervento sulla base di quanto possiamo apprendere da quanto messo in atto nel passato.

È necessario promuovere un'evoluzione delle organizzazioni di Terzo settore in senso riflessivo e non autoreferenziale: organizzazioni capaci di interrogarsi insieme ai propri stakeholder e di trarre dagli elementi valutativi sul proprio operato stimoli per l'innovazione; e a includere tali stimoli nei propri processi organizzativi.

Va rivalutata la valenza della valutazione professionale in tutti gli interventi consolidati, che non deve certo ridursi alla mera attestazione circa l'adempimento di formalità, ma che costituisce lo strumento adeguato nella maggior parte dei casi in cui l'obiettivo sia appurare il buon operato o meno di un'organizzazione finanziata.

Bisogna acquisire consapevolezza su un insieme di debolezze e contraddizioni che caratterizzano le valutazioni di impatto applicate a singole organizzazioni o azioni, prendendo atto come in molti casi possa essere più ragionevole indirizzarsi verso approcci diversi, ampiamente discussi nell'articolo. In particolare, va avviata una riflessione che porti le organizzazioni a comprendere le implicazioni negative di una valutazione cui vengono affidate finalità promozionali in un contesto competitivo e al tempo stesso le potenzialità di una valutazione che mira al miglioramento e all'innovazione.

Sarebbe utile evitare il diffuso uso inappropriato dei termini che induce, per motivi di vendibilità del prodotto o di adeguamento alle mode, a evocare la valutazione di impatto quando non è di ciò che si sta realmente parlando.

Sarebbe, in una parola, utile sottrarre il tema della valutazione a una serie di retaggi ideologici, per aprire una fase in cui essa diventa un elemento significativo in percorsi di cambiamento delle politiche e delle organizzazioni.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.08

Bibliografia

Accorinti M., Marchesano K. (2019), *Valutare l'impatto del volontariato è possibile?*, Welforum.it, 25 novembre 2019.

Alleanza contro la povertà in Italia (2017), *Rapporto di valutazione: Dal SIA al REI.*

Alleanza contro la povertà in Italia (2020), *Il reddito di inclusione (Rei). Un bilancio,* Maggioli, Rimini.

Chiaf E. (2013), *"Il valore creato dalle imprese sociali di inserimento lavorativo", Impresa Sociale,* 0.2013, pp.21-37. DOI: 10.7425/IS.2013.0.03

De Ambrogio U. (2019), *Se si valutassero le valutazioni di impatto*, Welforum.it, 21 novembre 2019.

Leone L. (a cura di), *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE,* studio stato realizzato nell'ambito del Progetto NUVAL, Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione.

Marocchi G. (1999), *Integrazione lavorativa, impresa sociale, sviluppo locale,* Franco Angeli, Milano.

Marocchi G. (2018), "La VIS serve per valutare le politiche, non le azioni delle singole organizzazioni", Welfare Oggi, 6/2017.

Marocchi G. (2019), *Impatto sociale, ecco le linee guida,* Welforum.it, 17 settembre 2019.

Mellano E. (2019), *Potenzialità e rischi della valutazione di impatto nel terzo settore,* Welforum.it, 10 novembre 2019.

Tabacchi G. (2018), "Il lavoro sociale tra relazione e cambiamento", Welfare Oggi, 3/2018.

Venturi P., Rago S. (2019), *Valutazione di impatto per dare valore alla trasformazione,* Welforum.it, 10 dicembre 2019.

Zamagni S., Venturi P., Rago S. (2015), *"Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali"*, Impresa Sociale, 6.2015, pp. 77-97. DOI: 10.7425/IS.2015.6.05

Welfare Oggi (2019), "Valutazione: cultura organizzativa e partecipazione degli stakeholder – Intervista a Nicoletta Stame", *Welfare Oggi,* 3/2016.

SAGGI

Valutazione d'impatto sociale

Committenti, Enti di Terzo Settore e valutatori

Nicoletta Stame, *già Sapienza Università di Roma*

Abstract

Gli Enti di Terzo Settore (ETS) sono chiamati a fare la valutazione d'impatto sociale. Chiarendo il significato originario del termine "impatto", e distinguendolo da quello che è venuto ad assumere recentemente con la *Evidence Based Policy*, e che è oggetto di vari "modelli" di consulenza, questo articolo intende offrire un contributo di orientamento per i committenti di valutazione. Di fronte alle indicazioni che provengono da tante linee guida, e che ricalcano problematiche già discusse dalla ricerca valutativa ormai da alcuni decenni, si propone un dialogo tra committenti e valutatori che porti a disegni di valutazione adeguati al bisogno di miglioramento che anima gli ETS, come deve essere proprio di questa pratica sociale di conoscenza.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.09

Le richieste di Valutazione d'impatto sociale

Gli Enti di Terzo Settore (ETS) che attuano interventi di carattere sociale si interrogano da tempo su cosa e come valutare. Gli ETS possono sia svolgere servizi appaltati o accreditati con caratteristiche di continuità e obbligatorietà (es. un centro diurno per disabili, l'assistenza domiciliare o residenziali agli anziani, una comunità alloggio minori), sia ricevere finanziamenti per svolgere interventi che hanno un contenuto specifico, temporaneo e spesso anche innovativo. Nell'un caso come nell'altro sarebbe naturale chiedersi quali risultati si ottengano con quegli interventi, e quali cambiamenti siano avvenuti nella realtà sociale in cui si opera, anche se i tipi di valutazione utilizzati possono essere diversi: valutazione della performance nel primo caso, valutazione di impatto sociale nel secondo. In effetti, gli ETS avrebbero dovuto incontrarsi con la valutazione da molto tempo, per capire se stessero lavorando bene, se stessero intercettando esigenze importanti, come migliorare, ed eventualmente fornire elementi a chi dovesse decidere se rifinanziarli. In altre parole, per conoscere ed aumentare il proprio valore, come è nel significato etimologico di "valutazione". Per tutti questi motivi, nel mio lavoro mi sono sempre sforzata di mostrare che la valutazione fosse una attività utile anche per loro, oltre che per la società, e ho cercato di sollecitarne la partecipazione.

Ma, come è noto, innovazioni di questo genere stentano a entrare nelle routine organizzative, a meno che non ci siano delle condizioni nuove, o delle crisi. Queste condizioni si sono verificate recentemente con due spinte.

In primo luogo, la legislazione sulle Fondazioni bancarie[1] spinge a finanziare interventi a carattere sociale. È la "finanza etica", di cui fanno parte le Fondazioni bancarie e altri enti non profit. Mosse dal desiderio di mostrare ai finanziatori che i soldi spesi per "fare il bene" sono anche "spesi bene", spesso queste Fondazioni chiedono una valutazione d'impatto sociale (VIS) degli interventi da loro sostenuti.

In secondo luogo, la legislazione sul Terzo Settore[2], riconoscendo l'importanza assunta dagli ETS nello svolgere un lavoro con una valenza di bene comune, ha richiesto agli enti che hanno un bilancio superiore a 1.000.000 € di redigere un bilancio sociale; e inoltre di fare una valutazione d'impatto sociale, quando esplicitamente richiesta da una PA che affidi interventi di ambito sovralocale, e di durata pari almeno a 18 mesi. La valutazione d'impatto sociale viene così definita dalla legge: "Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato" (art. 7 c. 3). Le linee guida emanate a seguito della legge[3] presentano un ampio quadro delle caratteristiche che deve assumere una tale valutazione (intenzionalità, rilevanza, affidabilità, misurabilità, trasparenza), presentata come una raccolta di dati per arrivare alla misurazione dell'impatto[4].

Queste spinte italiane si inseriscono poi in un movimento mondiale della *Evidence Based Policy* (EBP) secondo cui –

1 "Le Fondazioni bancarie sono 88 enti non profit con personalità giuridica privata e autonoma che hanno come scopo esclusivo l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico. Nascono all'inizio degli anni '90 a seguito della Riforma delle Casse di Risparmio e sono destinatarie di una parte rilevante delle quote azionarie delle aziende di credito", https://italianonprofit.it/risorse/definizioni/fondazioni-origine-bancaria/ | Riferimenti normativi: l. 218/1990, l. 461/1998, d.lgs.153/1999.

2 Legge 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.*

3 Decreto 23 luglio 2019, *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del terzo settore.*

4 Si noti, però, che in questo testo, nonostante la centralità attribuita alla misurazione, si distingue correttamente tra *misurazione* ("analisi delle attività e scelta di metodologia, strumento, tempistica della misurazione rispetto agli obiettivi prefissati e alle caratteristiche dell'intervento") e *valutazione* ("attribuzione di un valore, ossia di un significato ai risultati conseguiti dal processo di misurazione"). Su questo torneremo nel seguito dell'articolo.

mutuando dal mondo della ricerca medica e della farmacologia – le decisioni di policy dovrebbero essere prese sulla base di evidenze empiriche sugli impatti degli interventi effettuati, ottenute con metodi di ricerca "robusti" (leggi: quantitativi, *random control trial* RCT, controfattuali).

È successo così che tutt'a un tratto è apparsa all'orizzonte la VIS, un oggetto misterioso, che ha subito fatto pensare che fosse tutta una questione di metodi, e che quindi fosse necessario rivolgersi agli "esperti dei metodi di valutazione". Ma la nuova congiuntura potrebbe essere al tempo stesso un'occasione per i vari attori per ripensare i propri ruoli e comportamenti: i valutatori per meglio precisare la loro funzione, e dare un senso alla tanto conclamata funzione di conoscenza della valutazione; i committenti di valutazione per chiedersi come potrebbe la valutazione aiutarli a promuovere e riconoscere il valore sociale di cui vogliono essere portatori.

Queste note nascono dall'osservazione di ciò che avviene in questi ambiti – le difficoltà incontrate, le false partenze – come emerge da due aspetti importanti, e speculari, della questione. Da una parte, il messaggio che promana da una serie di modelli di valutazione d'impatto sociale, tesi a privilegiare gli aspetti metodologici su quelli di contenuto di questa pratica sociale; dall'altra, le domande formulate in numerosi bandi di valutazione emanati da ETS, che non colgono l'opportunità della valutazione per il rafforzamento dei propri programmi e delle proprie capacità. Ma ciò che mi spinge a scriverle è l'aver intercettato nuove esigenze e una nuova consapevolezza che sta emergendo tra chi vive l'esperienza quotidiana del lavoro sul campo.

La VIS: oltre la "confusione" sull'impatto

Negli ultimi tempi sono fiorite decine di linee-guida sulla VIS, glossari, modelli, da parte di agenzie internazionali (es. Comunità Europea, 2014), Università (es. Bachelet, Calò, 2013), Centri di ricerca e consulenza (es. Euricse, 2016), associazioni varie (Forum per la finanza sostenibile, 2017). La prima cosa che sconcerta quando si legge uno di questi testi è che invariabilmente si parli di una "confusione" su cosa sia l'impatto, confusione che in realtà non esiste. È vero invece che con le espressioni "valutazione d'impatto" e "valutazione d'impatto sociale" si è introdotto un concetto di impatto nuovo, rispetto all'uso tradizionale del termine; e si pretende che la valutazione d'impatto sociale sia altra cosa dalla valutazione come si è fatta per i programmi sociali per tanto tempo, mentre essa ne è solo una versione aggiornata, che però non può ignorare quella esperienza. Basti pensare che la valutazione dei programmi sociali è nata negli anni '60 del secolo scorso per valutare i programmi di "Guerra alla Povertà" varati dalle amministrazioni Kennedy- Johnson, e che da allora si sono sviluppati approcci e metodi diversi, anche in considerazione dell'evolvere delle politiche (Stame, 2016), come cercherò di richiamare brevemente più sotto.

Invariabilmente in quei testi si comincia chiedendosi cosa sia l'impatto, e quasi mai cosa sia l'impatto sociale. E a proposito di impatto è molto frequente vedere che si dia la definizione di impatto dell'OCSE, ma poi la si abbandoni implicitamente per proporre un diverso modo di concepire l'impatto, su cui si imperniano i modelli di valutazione di impatto sociale proposti. La definizione dell'OCSE è molto chiara: "gli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisti, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo".

Citando questa definizione di "impatto", si fa automaticamente riferimento a un crescendo di risultati nel tempo, e a un più ampio ventaglio di stakeholders: dall'*output* (le prestazioni, il prodotto dell'intervento, da osservare alla sua conclusione), all'*outcome* (i cambiamenti nel comportamento dei beneficiari rispetto al tipo di intervento, da osservare a breve o media scadenza dalla sua conclusione), all'impatto (i cambiamenti nell'ambiente, e in altre sfere oltre a quella direttamente investita dall'intervento, nel lungo termine). Così, via via che si procede in questa linea, sarà diverso l'oggetto della "valutazione d'impatto", e il metodo. Qui oltre alla operazionalizzazione degli esiti (individuare le variabili su cui indagare), entra in ballo la questione della spiegazione di come siano stati raggiunti quegli esiti. Per valutare l'*output* occorre descrivere e misurare cosa è stato fatto, se e quanto ciò corrisponda agli obiettivi del progetto. Per valutare l'*outcome* occorre capire se vi siano stati cambiamenti nei comportamenti, e quali meccanismi possano averli generati, più o meno corrispondenti alle teorie del cambiamento che possano essere state possedute da chi ha promosso l'intervento, o viceversa da chi ne ha fatto parte (attuatori, beneficiari). Ma per valutare l'*impatto* occorre guardare oltre, agli effetti indiretti, alle conseguenze inattese, all'ambiente sociale in generale in cui quell'intervento si è collocato, e alle conseguenti diverse forme di causalità.

È evidente che valutare questo tipo di risultati a *lunga* scadenza sia più difficile, tanto più se si pretende di farlo nel breve spazio temporale dell'intervento (magari prevedendo di farla dopo qualche mese). Tuttavia, è proprio questo tipo di effetti a lunga scadenza che oggi sono al centro dell'attenzione, con l'aggravarsi di conseguenze dirompenti di politiche di sviluppo, con la consapevolezza dei problemi legati all'ambiente e alla salute: tutte problematiche riflesse nella piattaforma dei Sustainable Development Goals (SDGs). Ciò che, tra l'altro, ha posto la questione dell'etica nella valutazione in una luce completamente diversa da quella del passato: dall'etica professionale del "non nuocere" nel rapporto con committenti e stakeholder, all'etica della responsabilità per il "bene comune", verso il pubblico.

Ora, di fronte a queste problematiche che riguardano il contenuto delle politiche da valutare e l'appropriatezza dei metodi di valutazione rispetto a quei contenuti, quel tipo standard di testi a cui mi riferisco, dopo aver dato la definizione di impatto dell'OECD, inavvertitamente fa uno scarto proponendo un diverso concetto di impatto, riduttivo rispetto all'ampiezza degli effetti considerati (si considera l'*outcome* e non l'impatto, nel breve-medio e non nel lungo periodo), e definito in base a un unico metodo di spiegazione causale per valutarlo (l'"attribuzione" dell'*outcome* all'intervento).

Dunque, il problema non è la confusione su cosa sia l'impatto, perché in realtà nessuno di quei testi mette in discussione che l'impatto sia quella cosa definita dall'OCSE. La cosiddet-

ta "confusione" deriva dal fatto che ad un certo punto, con la EBP, qualcuno ha cominciato a chiamare "impatto" (e "valutazione d'impatto") una cosa completamente diversa dalla definizione canonica. Si veda la definizione di impatto datane da H. White, molto spesso citata: "(è) la differenza nell'indicatore di interesse (Y) tra la situazione con intervento (Y1) e la situazione senza intervento (Y2)... una valutazione d'impatto è uno studio che affronta la questione dell'attribuzione identificando il valore contro-fattuale di Y (Y0) in modo rigoroso" (White, 2010). A ben vedere, ciò non è altro da quello che si è sempre chiamato "effetto netto", ossia il poter attribuire un effetto unicamente a un intervento[5]. Come è noto, l'"attribuzione" di un effetto netto è molto difficile da dimostrare, e lo si potrebbe fare solo in un ambiente di laboratorio[6]. Nella realtà dei fatti (evidenza?) ogni intervento si colloca all'interno di un contesto dove esistono altri interventi e altre politiche (e quindi si può parlare solo di "contribuzione" di un intervento a un mix di altri interventi), dove a logiche di sviluppo lineare se ne affiancano altre di causalità ricorsiva[7], dove le conseguenze inattese possono avere altrettanta importanza degli effetti attesi.

Un contributo importante per dipanare questa ingarbugliata matassa lo ha dato il rapporto *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations (Stern et al.,* 2012)[8], che è stato commissionato dal DFID (Department for International Development, UK) per studiare quali alternative si pongono per superare i limiti delle valutazioni fatte con metodologie di RCT, dato che queste possono funzionare solo in un limitato numero di casi (addirittura quantificato dal bando nel 5% dei casi). Il Rapporto DFID ha affrontato la questione concentrandosi sulle domande di valutazione d'impatto. In effetti, tutto dipende da cosa si vuol sapere con la valutazione. Lasciamo da parte, per un momento, le condizioni in cui un ETS chiede una valutazione *obtorto collo*, perché deve farlo ma preferirebbe molto spendere diversamente quei (pochi) soldi destinati alla valutazione, e quindi si limita a una domanda fotocopia di qualche regolamento. E concentriamoci su cosa possa interessargli veramente rispetto ai risultati di un intervento, che chiama "impatto".

Il rapporto DFID distingue tra diversi tipi di domanda:

- *In che misura un effetto specifico può essere attribuito all'intervento?* Questa è la concezione ristretta dell'impatto. Richiede che l'intervento preveda una sequenza semplice di causa-effetto, e che solo l'intervento sia la causa di quell'effetto.
- *L'intervento ha fatto la differenza?* Qui si comincia a considerare come l'intervento interagisce con altre politiche, e quindi come un effetto ottenuto possa essere ricondotto a un insieme di cause, e in che modo l'intervento contribuisca al risultato.
- *In che modo l'intervento ha fatto la differenza?* E qui entra propriamente la problematica della spiegazione, e quindi della teoria del cambiamento (quale sia, di chi, quando formulata, ecc.) (Stame, 2004) e del meccanismo nel contesto[9].
- *L'intervento funzionerà altrove?* È il tema della generalizzabilità, o scaling up. Non è detto che se un intervento ha avuto un risultato positivo dove è stato osservato, possa poi funzionare in altri ambienti, in altri tempi (attenzione, quindi, quando si parla di "buone pratiche").

Così facendo si considera sia il breve-medio (*outcome*) che il lungo periodo (*impatto*), l'attribuzione e la contribuzione, e soprattutto la generalizzabilità, che è poi ciò che veramente interessa alla EBP.

Fin qui abbiamo parlato semplicemente di impatto, e abbiamo rivendicato l'importanza di considerare come oggetto della valutazione d'impatto un insieme di effetti, che sono sempre più ciò che preoccupa non solo chi progetta gli interventi, ma il pubblico in generale. E abbiamo presupposto che ci sia un incontro tra un committente che ha delle esigenze di conoscenza su determinati aspetti del suo operare e un valutatore che lo aiuta a formulare le domande, su cui poi si basa la scelta degli approcci e dei metodi.

L'impatto sociale, ovvero come valutare il valore di un intervento sociale

Ma è venuto il momento di aggiungere l'aggettivo "sociale" al sostantivo "impatto". E allora qui occorre fare davvero chiarezza.

Possiamo parlare di valutazione d'impatto sociale con riferimento a interventi a carattere sociale, come cura degli anziani, accoglienza agli immigrati, asili nido, centri culturali, "infrastrutturazione sociale"[10], riduzione della povertà, riduzione della disuguaglianza educativa, ecc. In questi casi, valutare l'impatto sociale non significa altro che valutare gli effetti sui beneficiari di un intervento che ha carattere di politica sociale, e magari l'impatto più generale sull'ambiente. Si tratterà quindi di valutare cosa, e come, è cambiato nella vita delle persone (salute, autonomia, competenze) e nella vita sociale (cooperazione, inclusione, democrazia).

Diverso sarebbe il caso in cui si volesse valutare l'impatto sociale di interventi che non hanno un oggetto prevalente di carattere sociale, come una politica per l'occupazione, per la formazione, per l'ambiente. Sarebbe lo stesso modo in cui si parla di valutazione di impatto ambientale, che in effetti significa valutare le conseguenze per l'ambiente (impronta ecologica, aumento o diminuzione dell'inquinamento, ecc.) di un qualsiasi intervento: costruzione di una fabbrica, di una strada, ecc. In questo caso, l'impatto sociale riguarderebbe gli effetti indiretti di un intervento, come l'aumento di legalità (grazie alla regolarizzazione del lavoro), di democrazia (se le decisioni sono fatte oggetto di consultazione popolare), di rafforzamento culturale (se la formazione induce una diffusione della lettura), ecc.

5 Si veda ad esempio il documento della Comunità Europea (2014), in cui l'impatto è definito come "la misura in cui tale cambiamento è determinato dall'intervento" (p. 6).
6 Cosa che i metodi statistici cercano di riprodurre, creando così qualcosa che non esiste (e infatti è "contro-fattuale").
7 A questo proposito Belcher e Palenberg (2018 - p. 481) propongono di distinguere tra una "prospettiva dell'intervento" (outcome, attribuzione causale, risultati) e "prospettiva del sistema" (impatto, contribuzione, cambiamento).
8 Una sintesi in italiano del Rapporto DFID si trova in Stern (2016).
9 È la posizione della valutazione realista che risponde alla domanda "cosa funziona meglio, dove, perché e in quale circostanza?" (Pawson, 2006).
10 È il tema degli interventi finanziati dalla Fondazione con il Sud.

Quando un finanziatore sostiene un progetto a carattere sociale, lo fa perché pensa che ciò rientri nella propria missione, e ha, o dovrebbe avere, un'idea di quale cambiamento positivo sia auspicabile e raggiungibile con l'intervento che finanzia. Al tempo stesso sa che le cose potrebbero andare diversamente dal previsto, nel senso che potrebbero far peggiorare la situazione, o al contrario produrre altro bene, o in altro modo. Quindi dovrebbe essere interessato al tipo di cambiamento effettuato. Il valore dell'intervento sarà visibile dai miglioramenti ottenuti, che dovranno essere capiti interpretando il significato che vengono ad assumere per il benessere dei beneficiari dell'intervento, per il modo in cui gli attuatori avranno realizzato il progetto, per il messaggio positivo che il cambiamento potrà mandare all'ambiente circostante, ecc. È questo il valore di un intervento sociale: contribuire a migliorare una situazione particolare che avrà ripercussioni sul benessere generale (bene comune).

Linee guida e modelli di VIS

Torniamo allora ai tanti modelli di VIS, e al loro scopo di fornire quella guida "metodologica" per assolvere a questo nuovo e "misterioso" compito. E qui ci troviamo subito di fronte a un ulteriore scarto: il problema maggiormente dibattuto diventa quello della "misurazione" dell'impatto, ovvero di quale "metrica" usare. Anche dove si riconosce una differenza tra "misurare" e "valutare", poi tutta l'*expertise* metodologica è rivolta alla misurazione, e non si entra mai nel merito dei problemi legati al "valutare". La misurazione ci offre dei dati su aspetti (variabili e indicatori) ritenuti rappresentativi del bene da ottenere – sempre che si sia riusciti a misurare ciò che è rappresentativo, e non solo ciò che è misurabile – ma essa si limita ad offrire un materiale che deve poi essere valutato per il significato che assume: è molto o poco quello che si è ottenuto, rispetto alla situazione del contesto? Rappresenta una regola o è il frutto di un avanzamento? Come lo si è ottenuto: appoggiandosi all'esterno o mobilitando risorse interne?

In generale, ogni guida propone un "modello" di VIS. Ne esistono di vario tipo, a seconda dell'aspetto che intendono "misurare". Prendiamo la definizione di Bachelet - Calò (2013, p. 1) "due sono le variabili di definizione del significato di impatto sociale: il concetto di cambiamento della vita delle persone, e la relazione causale tra l'intervento e il cambiamento raggiunto". Possiamo subito distinguere due tipi di modelli, che privilegiano l'uno o l'altro di questi aspetti (raramente entrambi), secondo il modo in cui hanno inteso tanto il cambiamento quanto la relazione causale.

In primo luogo, vi sono modelli che si concentrano sulla misurazione del cambiamento della vita delle persone. Coerentemente con la definizione che danno di impatto, che è la misurazione di un *outcome* (e richiamando il quadro logico *input-output-outcome*), questi modelli tendono semplicemente a misurare alcuni indicatori più o meno *smart*[11] di *outcome*, ritenuti rappresentativi del "bene" che si vuol fare, ottenuti tramite le risposte a qualche questionario (o al più qualche focus group), rielaborati con metodi statistici. In questo caso, non vi è alcuna differenza rispetto ad approcci tradizionali di valutazione, e non si tiene conto di tutti gli sviluppi che ci sono stati in più di 50 anni di riflessione sulle pratiche di valutazione dei programmi sociali[12]. Mi riferisco al fatto che quegli approcci si basano su assunzioni che sono state via via contestate a confronto con i problemi posti dalla pratica di implementazione dei programmi: che gli obiettivi siano chiari e condivisi, che vi sia una unica sequenza logico-causale che conduce agli effetti, che l'attuazione sia uniforme ovunque il programma sia attuato, che i risultati siano misurabili, e ripetibili altrove (oggi si direbbe "scalabili"). Fin dai primi momenti si è invece capito che gli obiettivi, che erano quelli dei finanziatori dei programmi, potevano non essere chiari, e comunque non necessariamente condivisi dagli attuatori e beneficiari dei programmi, e che quindi bisognasse coinvolgere anche altri soggetti nella valutazione (valutazione partecipata, approccio costruttivista) nel formulare gli obiettivi e nel giudicare dei risultati (anche in base ad altri criteri di valore che non quello della rispondenza all'obiettivo: valutazione goal-free, rubriche dei criteri di valutazione, approccio pragmatista). Inoltre, che i programmi si svolgono in contesti complessi, sia verticalmente (livelli amministrativi e di autorità), sia orizzontalmente (reti), di cui occorre tener conto per valutare punti di forza e di debolezza degli attori (approcci di pensiero positivo). A ciò si aggiunga il grande dibattito sui metodi di ricerca da utilizzare in valutazione, da un primo scontro tra paradigmi quantitativi (propri a quell'approccio tradizionale) e qualitativi (propri all'approccio costruttivista), allo sviluppo di metodi misti, e al diverso modo in cui queste tradizioni di ricerca continuano a confrontarsi. Tutto ciò ha ovviamente ripercussioni sul tema del rapporto tra misurazione e valutazione: misurare il "cambiamento" è operazione distinta dalla valutazione, che comporta un giudizio al fine del "miglioramento".

In secondo luogo, vi sono modelli che si concentrano sulla relazione causale tra l'intervento e il cambiamento raggiunto. In questi casi, si insiste su un unico modello di causalità, che è quello della successione temporale, su cui si basa il concetto di attribuzione, che abbiamo visto più sopra. In tal modo non si tiene conto né dell'ampio dibattito che ha caratterizzato questo approccio fin dagli albori della valutazione, né degli sviluppi più recenti. Fin da subito, infatti, contemporaneamente alla introduzione di modelli di spiegazione quasi-sperimentale in valutazione, si sottolineavano le "minacce alla validità" di quei metodi a causa dell'influenza del contesto e della storia (Campbell, 2007). E recentemente questa problematica è stata oggetto di ampio dibattito, in cui sono stati presentati altri disegni di spiegazione causale, oltre a quello per "successione": da quelli basati sulla "copresenza" di molte cause (contribuzione), a quelli basati su logiche di human agency e di causalità generativa (i meccanismi, che sono la base della valutazione realistica: Pawson, 2006)[13].

Vi è poi un terzo tipo di guida, in cui c'è un particolare riferimento al fatto che la finanza etica ragiona in termini di valore monetario, e quindi si propongono modelli come quello dello SROI (*Social Return on Investment*), che attribuisce un valore monetario a varie conseguenze di un intervento significative dal punto di vista sociale. Lo SROI si basa sulla

11 Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timebased.

12 Qui posso solo richiamare per sommi capi questa vicenda teorica e pratica a cui ho dedicato *Valutazione pluralista* (Stame, 2016).

13 Per un'ampia trattazione di queste alternative si veda Befani (2012).

individuazione delle conseguenze prodotte da un intervento, traducendole in servizi offerti, ore lavorate, beni acquistati; e poi calcola quanto sarebbe costato acquisire tutto ciò se offerto sul mercato o dalla pubblica amministrazione. Si vuole dimostrare quanto valore monetario produce una determinata somma investita in un'attività tesa a fare del bene (ossia: come si moltiplica 1 € investito?), e si arriva a dire che 1€ investito in quel tale progetto, o quel tale ETS in generale, produce, ad es., un valore di 1,9 €[14], cosa che viene ad assumere un vago sapore propagandistico[15]. Il primo problema che incontra è decidere cosa includere nel calcolo. È ovvio che quanti più aspetti si includono, tanto maggiore sarà il valore calcolato. Ma soprattutto: non vi è una idea delle modalità entro cui quei servizi sono offerti, della qualità dei beni acquisiti, ecc. ossia di tutto quello che ha un valore dal punto di vista di un'azione svolta per il miglioramento della situazione.

Come è apparso evidente, ognuno di questi tipi di modelli ripropone temi già affrontati dalla ricerca valutativa, senza peraltro tener conto degli avanzamenti compiuti con la loro critica. E al di là di tutto ciò, è da notare l'impoverimento delle potenzialità di apprendimento offerte dalla valutazione, se tutto si riduce a una tecnica delegata a un consulente, invece che a una pratica sociale che coinvolga tutti gli attori.

Gli ETS come committenti di valutazione d'impatto sociale

Torniamo allora ai nostri ETS, alle richieste di valutazione che ricevono dai finanziatori, e a quelle che fanno loro in quanto committenti.

In generale, nonostante – come abbiamo detto – il Codice del Terzo Settore specifichi che la VIS è obbligatoria solo in alcuni casi (e sembra che sia stata una vittoria dei piccoli essere stati esclusi da tale obbligo!), ormai la maggior parte degli ETS sentono il bisogno di richiedere una VIS. Qui entriamo nel mondo pratico della valutazione. Cosa farà allora un ETS che deve chiedere la valutazione? Esiste un'ampia casistica.
Nella maggior parte dei casi, il committente si limita a una domanda generica di valutazione d'impatto sociale, nella speranza di poter dimostrare di avere ottenuto un risultato positivo, misurabile con un "indicatore di impatto" (sic): quindi chiede un lavoro meramente esecutivo di identificazione di alcuni (pochi) indicatori (quelli che permettono una misurazione) per poter mostrare la propria efficacia, dando per scontato che quei risultati siano dovuti all'intervento.

In altri casi, il committente segue quello che ha letto su una qualche linea guida, o in altri bandi, e così formula domande basate sulla richiesta di un metodo o di una tecnica particolari di valutazione, che può non avere alcuna pertinenza nel caso specifico. Recentemente questa tendenza si è espressa nella richiesta di "usare una metodologia controfattuale", di "usare la metodologia della teoria del cambiamento"[16], di usare "metodi misti", senza che ci sia alcuna indicazione del perché tali metodi e tecniche dovrebbero essere appropriati al caso, se non che sono di moda[17]. E ci sono naturalmente anche casi in cui ETS che ricevono un finanziamento di finanzia etica chiedono espressamente che la valutazione segua il modello SROI, che è stato proposto loro da un qualche centro di ricerca, e che pensano possa essere apprezzato dal finanziatore.

Ma esiste anche chi coglie l'occasione per riflettere sul proprio operato. Secondo la testimonianza di una valutatrice[18]: "Se è vero, da un lato, che ad oggi, anche questa categoria di attori [di TS] è sempre più "costretta a fare delle valutazioni", è vero anche che inizia ad esistere un certo numero di coloro che vogliono capire, imparare, che vogliono ottimizzare al meglio le risorse che devono dedicare alla valutazione, che vogliono spendere per qualcosa di veramente utile. Esiste, inoltre, una fetta che sta sviluppando sempre più la tendenza a chiedersi: posso fare anch'io valutazione?, se sì come si fa?, come mi può essere utile, non solo a dimostrare all'esterno quello che io faccio e i risultati, ma più che altro a capire dove stiamo andando con il nostro operato? è la direzione giusta? in un mondo che cambia forse dovremmo riposizionarci? abbiamo abbastanza competenze per questo o quell'altro intervento? abbiamo prodotto cambiamento/i nei settori su cui ci concentriamo da anni?".

I primi due tipi di committente instaureranno con chi valuta un rapporto di consulenza. Sceglieranno il proprio valutatore a seconda delle proprie capacità finanziarie, e ne riceveranno di conseguenza un disegno di valutazione più o meno sofisticato; ma gli chiederanno inevitabilmente di mostrare un risultato positivo ai propri finanziatori. Ad onta della conclamata "indipendenza" del valutatore è questa la situazione che Picciotto (2011) chiama di fee-dependence, in cui il valutatore è un mero consulente dipendente da chi gli chiede, e gli paga, il servizio.

Il terzo tipo di committente cercherà invece una forma di collaborazione con un valutatore che concepisca la valutazione come una pratica riflessiva, che gli consenta di ragionare sul significato dei propri risultati, per capire quali sono le sue prospettive di sviluppo e miglioramento. La testimonianza sopra citata continuava, tra l'altro, così: "penso siano sempre meno in Italia oggi le organizzazioni del terzo settore che si possano permettere e vogliano spendere risorse per fare qualcosa che ritengono inutile o solo per far contento il donatore/finanziatore di turno". In questa felice circostanza, l'ETS committente non imporrà qualcosa di imparaticcio, ma si confronterà con il valutatore sugli scopi del proprio lavoro e su quanto può offrirgli la valutazione. Ed è qui che si giocherà la partita di accrescere il valore sociale dell'intervento.

14 Si veda ad esempio lo SROI condotto sulla Lega del Filo d'oro (Vurro, Romito, 2018).
15 Ad esempio, Gianpaolo Barbetta (2019), direttore dell'Osservatorio di Valutazione della Cariplo, critica la VIS fatta con i metodi SROI per i suoi aspetti propagandistici (dicono sempre che le cose vanno bene, ma parlano di cose fumose come "tutti gli impatti diretti e indiretti") e sostiene che l'unica cosa che ha senso fare è la "valutazione degli effetti" ... con metodo controfattuale.
16 La teoria del cambiamento è il tipico caso di un metodo per ragionare su cosa si può ottenere (Connell, Kubisch, 2007), che è diventato un modello rigido di passaggi da compiere: da "metodo flessibile" a "tecnica rigida".
17 Sul fatto che la richiesta di metodi misti non sia corredata da una specificazione dello scopo per cui si richiedono si veda Stame (2020, in corso di pubblicazione).
18 Laura Fantini, corrispondenza privata (14.04.2020).

Ancora una volta accountability e learning

Questa tipologia di rapporti tra committenti e valutatori riflette un diverso modo di concepire la valutazione. Da una parte, nei primi due casi, essa è vista come una tecnica, o un metodo, da delegare a qualcuno che sia "competente", senza alcun coinvolgimento, e quindi apprendimento, da parte del committente. È ciò che normalmente si intende per la funzione di *accountability*. Dall'altra parte, nel terzo caso, essa è concepita come una pratica sociale di conoscenza, volta al miglioramento, che presuppone il dialogo tra diverse intenzioni, capacità e valori. E quindi c'è una funzione di *learning*.

Questo ci porta ad affrontare l'annosa questione del rapporto tra queste due funzioni. Se è vero, come ho detto all'inizio, che gli ETS avrebbero dovuto da molto tempo essere interessati a conoscere il proprio valore, è altresì vero che essi sono veramente entrati in contatto con la valutazione quando hanno dovuto "rendicontare" sul loro operato, ossia dimostrare di essere "*accountable*", di fare quello che si sono impegnati a fare. È qui che è venuto in primo piano il bisogno di "misurare", che poi ha portato con sé l'identificazione tra "misurazione" e "valutazione".

Ma l'accountability non deve essere vista come disgiunta dalla funzione di conoscenza e di apprendimento dall'esperienza, che è attribuita alla valutazione, e paradossalmente tanto più in un'epoca così attenta alle "evidenze". Che accountability e learning siano fortemente intrecciate è infatti ormai affermato da più parti. Questa consapevolezza comporta però la necessità di scegliere l'approccio più appropriato sia sul tipo di accountability sia su come fare valutazione. Come insegna Burt Perrin (2018), gli ETS dovrebbero essere aiutati a mostrare sia di essere *accountable* verso l'alto (il finanziatore, la P.A), sia verso il basso (i beneficiari, gli attuatori). E non basta dimostrare che si è fatto qualcosa (performance), ma bisogna capire in che modo le cose sono cambiate, se i beneficiari hanno assunto altri comportamenti, se gli attuatori sono stati in grado di suscitare le potenzialità dei beneficiari, al fine di aumentare le proprie capacità: per tutto questo esistono approcci di valutazione particolarmente sensibili, come la valutazione realista o gli approcci di pensiero positivo (Stame, 2016).

La scelta di questi approcci rientra a sua volta nei rapporti tra valutatore e committente. Al committente non si chiede di essere esperto di approcci alla valutazione, tanto da fare delle richieste già orientate al metodo che verrà usato, ma di esplicitare i problemi incontrati da cui sorge il bisogno di valutazione. Sarà il valutatore a presentare un disegno di valutazione – su cui accordarsi col committente – che trasformi quei problemi in domande di valutazione, e che proponga un metodo per raccogliere le informazioni e formulare le analisi atte a rispondere a quelle domande. Lo si è visto con il rapporto DFID, che ha formulato delle ampie domande di valutazione d'impatto per far presente quali approcci si potrebbero utilizzare. Lo stesso può avvenire nella scala più piccola delle valutazioni di interventi degli ETS.

E qui sta la sfida che riguarda il committente ETS: il suo desiderio di conoscere per migliorare sarà la guida per scegliere – insieme al valutatore – i metodi di ricerca adatti a riconoscere e ad accrescere il valore sociale di un intervento.

Bibliografia

Bachelet M., Calò F. (2013), *Modelli di valutazione di impatto sociale: le non profit nell'assistenza agli anziani, paper presentato in occasione della VII edizione del Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, Torino, 7-8 giugno 2013.*

Barbetta P.G. (2019), La buona pratica si vede dall'effetto, Corriere della Sera - Buone Notizie, 2 aprile 2019.

Befani B. (2012) "Models of Causality and Causal Inference", in Stern E., Stame N., Davies R., Befani B., *Broadening the Range of Designs and Methods of Impact Evaluation*, DFID Working Paper, 38, London.

Belcher B., Palenberg M. (2018), "Outcomes and Impacts of Development Interventions: Toward Conceptual Clarity", *American Journal of Evaluation*, 39(4), pp. 478-495. DOI: 10.1177/1098214018765698

Campbell D.T. (1969), "Reforms as Experiments", *American Psychologist*, 24(4), pp. 409-429 (tr. it. Campbell D.T. (2007), "Riforme come esperimenti", in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione, Franco Angeli, Milano).*

Commissione Europea (2014), *Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale*, Sottogruppo GECES sulla misurazione dell'impatto, Luxembourg.

Connell J.P., Kubisch A.C. (2007) "L'approccio della teoria del cambiamento applicato alla valutazione delle iniziative integrate di comunità: stato dell'arte, prospettive e problemi", in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione,* Franco Angeli, Milano).

Depedri S. (2016), *La valutazione dell'impatto sociale nel Terzo Settore*, Euricse.

Forum per la Finanza Sostenibile (2017), *Impact Investing: la finanza a supporto dell'impatto socio-ambientale,* Forum per la finanza sostenibile & Social Impact Agenda per l'Italia, Roma.

Pawson R. (2006), *Evidence-based policy a realist perspective*, Sage, London.

Perrin B. (2019), "Accountability's two solitudes and the question it raises: accountability to whom? By whom? And for what?", in Furubo J.E., Stame N. (eds.), *The Evaluation Enterprise*, Routledge, New York.

Picciotto R. (2011), "The Logic of Evaluation Professionalism", *Evaluation*, 17(2), pp. 165-180.

Stame N. (2004), "Theory-based evaluation and varieties of complexity", *Evaluation*, 10(1), pp. 58-76.

Stame N. (2016), *Valutazione Pluralista, Franco Angeli, Milano.*

Stame N. (in corso di pubblicazione), "Mixed methods e valutazione democratica", Rassegna Italiana di Valutazione.

Stern E. (2016), La valutazione d'impatto. Una guida per committenti e manager, Franco Angeli, Milano.

Stern E., Stame N., Davies R., Befani B. (2012), *Broadening the Range of Designs and Methods of Impact Evaluation*, DFID Working Paper, 38, London.

Vurro C., Romito S. (2018), *La valutazione economica degli impatti sociali della Lega del Filo d'Oro, Edizioni Vita, Milano.*

White H. (2010), "A contribution to Current Debates in Impact Evaluation", *Evaluation*, 16(2), pp. 153-164.

Quando l'impresa artigiana si comporta da impresa sociale

Roberto Paladini
Università IUAV di Venezia

Abstract

Recentemente si sono intensificate le politiche pubbliche rivolte alla rigenerazione urbana, promosse con l'intento di riattivare dinamiche sociali ed economiche nei contesti locali oggetti di intervento. In queste progettualità, così come nella letteratura accademica di riferimento, si evidenzia spesso che il ruolo svolto dalle piccole imprese, ed in particolare dalle botteghe artigianali e dai negozi di vicinato, riveste funzioni esplicitamente sociali, contribuendo consapevolmente ai processi di presidio e di rigenerazione territoriale. In particolare, l'impresa artigiana si presenta dal punto di vista storico come uno degli attori che ha maggiormente influenzato lo sviluppo urbano, sociale ed economico delle città, ben oltre la mera questione produttiva (Sennet, 2008). Costa (2011) ha evidenziato come l'impresa contribuisca allo sviluppo locale mediante interazioni sociali basate su collaborazioni negoziate e aperte tra artigiani, comunità e network. Morandi (2008) ha ben argomentato come l'artigianato giochi da sempre un importante ruolo quale presidio sociale, potendo dare o togliere qualità alla città e al territorio, attribuendo peculiarità, sicurezza e specificità ai luoghi o banalizzandoli in un paesaggio omologato. L'approccio dell'economia sociale basato sulla comunità, che sottolinea l'importanza di coinvolgere le comunità locali nel processo decisionale e nello sviluppo di reti di capitale sociale (ad esempio, Thomas, Duncan, 2000), riconosce appunto il ruolo assunto dalle piccole e medie imprese, prevalentemente di natura artigianale, fortemente radicate nei territori. Il presente saggio mira ad evidenziare se e a quali condizioni tali imprese possano essere considerate alla stregua delle imprese sociali, entrando a far parte delle sue molteplici attività, pur non avendo i requisiti formali per poter accedere a tale categoria. L'analisi si svolge mediante la presentazione di alcune progettualità esemplificative in cui l'artigianato gioca un ruolo determinante nei processi di inclusione sociale e riabilitazione di categorie deboli, come ad esempio giovani con difficoltà scolastiche ma abilità manuali, disoccupati, svantaggiati, persone affette da disturbi psichici, carcerati, rifugiati e migranti. Utilizzando i mestieri artigianali per raggiungere i loro scopi d'inclusione sociale professionale, tali iniziative attuano una forma di salvaguardia del patrimonio culturale dell'artigianato artistico e tradizionale ma al contempo esercitano in modo esplicito una forte azione a carattere sociale. L'impresa artigiana così considerata non solo risulta essere poco orientata al profitto, ma va oltre il compimento di mere azioni riferibili all'ambito della social responsibility, configurandosi in modo contiguo rispetto alle imprese sociali.

Keywords: impresa sociale, impresa artigiana, rigenerazione urbana, piccola e media impresa, welfare territoriale

DOI: 10.7425/IS.2020.04.10

Introduzione

Anche se la stagione inaugurata dalla crisi internazionale del 2008 ha duramente colpito le imprese artigiane in Italia (CNA, 2017) e ciò ha reso auspicabile lo sviluppo di politiche dedicate al loro sostegno (Bramanti, 2012), alcune osservazioni empiriche mostrano una loro nuova centralità rispetto ai processi di sviluppo e rigenerazione urbana e alla formazione di capitale sociale (Cirelli, Nicosia, 2014). Oggi si registra una sostanziale convergenza di operatori del settore e policy maker sul ruolo che l'artigianato può avere quale componente importante delle politiche di uno sviluppo locale sostenibile, come già evidenziato ampiamente nella *Carta di Aalborg per una città sostenibile* nel 1994.

L'artigianato risulta di rilievo sia come agente per le nuove strategie competitive dei territori che si sviluppano a partire dal marketing territoriale e dalla riqualificazione urbana, sia in riferimento alla valorizzazione del patrimonio culturale, dei prodotti tipici e della specifica tradizione locale. Come affermato da Monti (2014), «tali imprese, nelle loro variegate forme, non possono limitarsi a rilasciare *output*, ma devono necessariamente produrre *outcome* per l'intera collettività, come una maggiore integrazione sociale e più in generale contribuire al benessere dei cittadini».

Inoltre, l'importanza del patrimonio immateriale custodito dalle imprese artigiane e nella maggior parte dei casi dalle botteghe artigiane operanti nel settore artistico e tradizionale, è ampiamente e formalmente riconosciuta a livello nazionale e internazionale. Nella fattispecie, come ben riassunto da Clagnan (2019), nel novembre 1989 viene adottata la *Raccomandazione sulla salvaguardia della cultura tradizionale e del folklore*[1], nel novembre 2001 la *Dichiarazione universale sulla diversità culturale*[2], nel 2003 la *Convenzione UNESCO*

1 Recommendation on the Safeguarding of Traditional Culture and Foklore, adottata a Parigi il 15 novembre 1989 dalla XXV Conferenza Generale UNESCO.

2 UNESCO Universal Declaration on cultural diversity, approvata a Parigi il 2 novembre 2001 dalla XXXI Conferenza Generale UNESCO.

per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale[3], nel 2005 la *Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*[4] e, sempre nel 2005, la *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società*[5]. Questi nuovi strumenti «determinano il pieno riconoscimento dell'eredità culturale come elemento fondamentale e fondante per l'identità culturale delle comunità e dei gruppi [...] evidenziandone le potenzialità inclusive» (D'Alessandro, 2014).

Il ruolo riconosciuto alle botteghe artigiane artistiche e tradizionali nelle ultime decadi ha assunto, in parallelo al concetto di patrimonio culturale (*cultural heritage*), una crescente rilevanza (Vecco, 2010), estendendosi alle persone e alle pratiche portatrici di valori culturali. In questo senso, le caratteristiche degli oggetti, dei luoghi e delle pratiche non hanno valore di per sé, ma in quanto significative per una comunità. È il rapporto con il luogo e la comunità in cui nascono e si sviluppano, che fa assumere ai saperi e ai mestieri tradizionali il ruolo di *beni culturali immateriali*. Ciò assunto, nei diversi approcci alla rigenerazione urbana riscontrabili nella letteratura accademica di riferimento, il crescente ruolo ricoperto dalle botteghe artigiane in termini di patrimonio immateriale pare ricondursi ad una particolare definizione del termine "rigenerazione". L'approccio utilizzato in questo scritto – in riferimento al termine "rigenerazione" – si rifà alla definizione di Roberts (2000), secondo cui la rigenerazione comprende «una visione e un'azione globale e integrata che conduce alla risoluzione dei problemi urbani e che cerca di portare un miglioramento duraturo delle condizioni economiche, fisiche, sociali e ambientali di un'area che è stata soggetta a cambiamenti». Nelle molteplici prospettive accademiche che hanno approfondito il concetto di rigenerazione urbana, come verrà di seguito evidenziato, sembra profilarsi una crescente valenza anche in termini sociali, in merito all'operato che le imprese artigiane possono effettuare in un determinato contesto territoriale, ed in particolare nei centri urbani e storici italiani.

Il presente saggio evidenzia come nell'ultimo decennio vari progetti ed esperienze abbiano esplorato il ruolo che l'artigianato potrebbe svolgere nello sviluppo sociale e in pratiche di *empowerment*. L'artigianato, così inteso, è un fenomeno diffuso e vitale che ingloba persone con diversi trascorsi e necessità. Esso riscopre la sua versatilità e le possibilità di applicazione del suo patrimonio culturale, che consiste in un vasto bagaglio di conoscenze e competenze, ma anche in un particolare modo di agire e pensare: l'agire artigiano su cui Sennett immagina di fondare un nuovo paradigma sociale. Una società che percepisce il valore dell'artigianato per il benessere sociale e lo impiega nelle sue attività, mantenendone viva la pratica, è una società che si riflette nel patrimonio culturale immateriale rappresentato dai saperi artigianali. In questo senso, il lavoro artigianale – al pari degli oggetti che popolano la nostra quotidianità – è un elemento che connette le persone alla società e che può contribuire alla felicità e al benessere di un individuo. Ben si prestano dunque le attività artigianali non solo per offrire occupazione e garantire servizi di vicinato in un territorio, ma anche come luoghi in cui si può respirare socialità, trovare un punto di riferimento, riscoprire la propria identità e talvolta, grazie alle attività artigiane, si può intervenire socialmente rispetto a persone con difficoltà.

L'articolo presenta sei azioni progettuali, nazionali e internazionali, che vedono le imprese artigiane quali attori chiave in processi ad alta valenza sociale. Tra le esperienze individuate, vi sono, con riferimento all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, il laboratorio di artigianato e design *Cucula*[6] e il progetto *Atena / Ex libris* (2017 e 2018); rispetto alla valorizzazione di persone che si trovano in una situazione per cui possono sentirsi senza posto, identità o valore si evidenziano il progetto *Malefatte*, e le esperienze delle *Case circondariali di Santa Maria Maggiore, Piazza Lanza, Bollate e San Vittore*; per quanto riguarda la tutela del patrimonio culturale immateriale e lo sviluppo di capitale sociale, si illustra il progetto di rigenerazione urbana *Venice Original*; per evidenziare il ruolo di presidio sociale si riporta il caso di *Base*, un caso riuscito di portierato sociale a Milano; infine, con riferimento all'integrazione di rifugiati e migranti, si presenta il caso de *La fabrique NOMADE*.

L'ipotesi di ricerca sostenuta, attraverso la metodologia dello studio di caso (Sena, 2016), è che in progettualità quali quelle presentate – che sembrano trovare un crescente spazio negli interventi sviluppati in ambito urbano, talvolta supportati da politiche pubbliche – il ruolo agito dalle imprese artigiane abbia una valenza sociale rilevante, non solo in termini di creazione di relazioni e fiducia tra attori locali, con riferimento alla creazione di capitale sociale e allo sviluppo sostenibile dei territori, ma configurandosi alla stregua di azioni tipiche di imprese sociali, operando in ambiti quali il sociale *to court*, il sanitario e l'assistenziale, entrando a far parte delle sue molteplici attività, pur avendo scopo di lucro.

L'obiettivo e il disegno della ricerca

L'obiettivo principale di questo saggio è quello di offrire un contributo all'avanzamento teorico sul tema del riconoscimento del ruolo espressamente sociale (quantomeno potenziale) che le imprese artigiane possono svolgere nei propri territori. Nella fattispecie, dopo aver evidenziato quanto riconosciuto in letteratura all'artigianato rispetto ai processi di rigenerazione urbana e di sviluppo del territorio, la ricerca presenta sei casi esemplificativi, nazionali e internazionali, in cui l'agire delle imprese artigiane ha un elevato impatto sociale. I progetti rappresentano interventi temporanei o di natura stabile in cui le imprese artigiane operano in termini

3 Convention for the safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, approvata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII Conferenza generale dell'UNESCO ed entrata in vigore il 20 aprile 2006. I Paesi parte sono attualmente 178. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 30 ottobre 2007.

4 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression, approvata il 20 ottobre 2005 a Parigi dalla XXXIII Conferenza Generale dell'UNESCO con 148 voti a favore, 4 astenuti e 2 contrari (Stati Uniti e Israele). La Convenzione è entrata in vigore il 18 marzo 2007. Attualmente gli Stati parte sono 145 ed è stata ratificata dall'Italia il 16 febbraio 2007.

5 Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, la Convenzione è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 ottobre 2005 a Faro, in Portogallo ed è entrata in vigore il 1 giugno 2011. Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione attualmente sono 18, l'Italia ha firmato la Convenzione il 27 febbraio 2013 ma non ha ratificato.

6 Cfr. https://www.cucula.org/en/, Banz, Krohn (2018), Herring (2018 - pp. 422-423).

di inserimento lavorativo di persone svantaggiate o con disabilità, in ambito sociale, sociosanitario o per l'integrazione di migranti o rifugiati.

Nei paragrafi inziali verrà proposta una review della letteratura sulla rigenerazione urbana più influente e del nesso tra impresa artigiana e impresa sociale, frutto di una ricerca condotta attraverso *Google Scholar, Scopus* e *Web of Sciences*. Successivamente verranno presentati i casi sopra descritti, che qui classificheremo secondo quanto riportato in Tabella 1.

L'ipotesi di ricerca è che nelle progettualità presentate il ruolo agito dalle imprese artigiane non solo abbia una valenza sociale rilevante in termini di creazione di relazioni e fiducia tra attori locali – con riferimento alla generazione di capitale sociale e allo sviluppo sostenibile dei territori – ma sia affine alle azioni tipiche intraprese da imprese sociali, operando in ambiti quali il sociale, il sanitario e l'assistenziale. L'impresa artigiana così considerata non solo risulta essere poco orientata al profitto, ma va oltre il compimento di mere azioni di *social responsibility,* avvicinandosi più profondamente all'operato delle imprese sociali. I risultati attesi intendono evidenziare se e a quali condizioni tali imprese artigiane possono essere considerate vere e proprie imprese sociali, pur avendo scopo di lucro. Ci si chiede infine se esse non abbiano diritto, assieme alle imprese sociali, ad un trattamento di tutela e a supporto della loro sopravvivenza.

Piccole imprese come attrici di sviluppo socio-economico locale e produttrici di capitale sociale

L'impresa artigiana si presenta dal punto di vista storico come uno degli attori sociali che ha maggiormente influenzato lo sviluppo urbano, sociale ed economico delle città (Sennet, 2008). Costa (2011) ha evidenziato come il ruolo agito dalle imprese artigiane abbia una valenza sociale rilevante, sia in termini di creazione di relazioni e fiducia tra attori locali che con riferimento alla creazione di capitale sociale. In particolare, ha sottolineato come l'impresa artigiana contribuisca allo sviluppo locale mediante interazioni sociali basate su collaborazioni negoziate e aperte tra artigiani, comunità e network. In Italia, numerose analisi, spesso basate su studi di caso, enfatizzano lo stretto rapporto tra commercio (detto talvolta "di prossimità" o "di vicinato"), artigianato e centri storici, in termini di qualità della vita, sviluppo socio-economico e identità dei territori (Cirelli, Nicosia, 2014; Ferrucci, 2015; Iacovone, 2018). L'artigianato viene riconosciuto come una componente importante di questo nesso, ma non sempre viene analizzato come comparto specifico e non risultano studi focalizzati sul particolare ruolo sociale agito dall'artigianato.

L'artigianato sembra rappresentare oggi un'occasione importante per lo sviluppo territoriale, la tenuta della base occupazionale locale e delle reti sociali di famiglie e imprese. Analogamente a quanto analizzato da Cirelli e Nicosia (2008), risulta evidente che le medesime considerazioni che si possono fare sul valore sociale dei negozi di vicinato e dei servizi di prossimità, valgono per le botteghe artigiane a forte vocazione culturale. I negozi di vicinato e le botteghe artigiane così intese, oltre ad assolvere un ruolo di presidio sociale in zone scarsamente popolate, rendono maggiormente vive o vivibili le città e in particolare i centri urbani. Tra i servizi di così detta "utilità sociale" generalmente attribuiti alle botteghe artigiane vi sono la creazione di occasioni occupazionali intra familiari e tramite collaboratori, la personalizzazione del prodotto/servizio attraverso un contatto diretto con il consumatore, la promozione di lavorazioni e prodotti locali creati nel rispetto delle tradizioni del territorio, lo sviluppo di un tessuto imprenditoriale anche con disponibilità di piccole quantità iniziali di capitale, la garanzia di servizi di prima necessità in modo diffuso in città e paesi, lo sviluppo di relazioni sociali.

Interventi a favore del commercio di prossimità e dell'artigianato vengono così inseriti nell'ambito delle politiche di rigenerazione urbana (Fregolent, Farronato, 2014; Leoni et al., 2014).

Dal punto di vista culturale, le botteghe artigiane sono luoghi in cui si tramandano i mestieri e quindi i saperi che le persone si sono costruite negli anni; sono un valore aggiunto e un servizio all'offerta culturale e turistica di un territorio, fungendo da *trait d'union* tra cultura e ambiente da un lato, e turismo dall'altro. Inoltre, esattamente come per tutte le attività commerciali, è possibile affermare che le città (e in particolare i centri storici) che trovano nell'artigianato la loro attività principale sono vivaci, aperte, disincantate, ricche di esperienze umane. Di fatto, si registra oggi una relativa convergenza tra operatori del settore e amministratori locali sul ruolo che l'artigianato può avere nella promozione di uno sviluppo locale sostenibile. Questo sia in chiave di mar-

Caso	Ambito d'intervento	Territorio
Fabrique NOMADE	Integrazione di rifugiati e migranti	Parigi
Cucula	Inserimento lavorativo di persone svantaggiate	Berlino
Atena / Ex libris	Inserimento lavorativo di persone svantaggiate	Regione Veneto
Santa Maria Maggiore, Piazza Lanza, Bollate e San Vittore	Valorizzazione di persone che possono sentirsi senza riferimenti, identità, valore	Venezia, Catania, Milano
Base	Portierato sociale	Milano
Venice Original	Tutela del patrimonio culturale immateriale e sviluppo di capitale sociale	Venezia

Tabella 1
Casi esemplificativi del ruolo sociale di imprese artigiane

keting territoriale o *place branding*, sia in una prospettiva di tutela del patrimonio culturale, dei prodotti tipici e delle tradizioni locali (Battilani, 2018; Cirelli, Nicosia, 2014; Ferrucci, 2015; Iacovone 2018).

È senz'altro per gli stessi motivi, oltre all'attribuzione di una valenza culturale sia all'artigianato, sia ai centri storici, che da decenni sono stati sviluppati interventi e varate normative a favore dell'uno e dell'altro, spesso in modo congiunto. Numerosi piani e programmi comunitari includono misure e interventi dedicati all'artigianato, spesso in relazione al patrimonio culturale (vedi Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture [European Commission] 2019). Inoltre, come esplicitamente inserito nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile promossa dall'ONU (2015), l'artigianato può costituire un fattore determinante per il raggiungimento dell'obiettivo di «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili».

Un rinnovato interesse per il mondo dell'artigianato è inoltre percettibile, in Italia e all'estero, nello specifico o nell'ambito delle "economie creative". Accanto alla crescente presenza dei termini *arts & crafts* nei titoli indicizzati da Google Books, vanno segnalati in particolare, come evidenziato in Busacca e Paladini (2019), *L'uomo artigiano* del sociologo americano Richard Sennett (2008), *Futuro artigiano* dell'economista Stefano Micelli (2011), le pubblicazioni della Fondazione Cologni sui "mestieri d'arte" e il Made in Italy.

Numerose sono anche le iniziative didattiche e i progetti di ricerca sviluppati in collaborazione con enti pubblici e non, come quelli evocati in (Fregolent, Farronato, 2014; Leoni et al., 2015) o il progetto Interreg IVC 2007-2013 INNOCRAFTS, coordinato dal Comune di Firenze.

La relazione tra tradizione, modernità e mercato non è però sempre virtuosa e presenta aspetti problematici non secondari, esponendo molte di queste imprese artigiane ad alta valenza culturale a una crescente difficoltà di sostenibilità economica, mettendo a rischio l'intero patrimonio immateriale da loro custodia.

Rigenerazione urbana e punti di contatto tra impresa artigiana e impresa sociale

Posto il crescente riconoscimento del ruolo dell'artigianato nei territori, in questa sede ci si interroga sui punti di contatto tra l'impresa artigiana e l'impresa sociale. Alcuni di essi sembrano maggiormente evidenti in ambiti riferibili alla rigenerazione urbana.

Nei diversi approcci alla rigenerazione urbana riscontrabili nella letteratura accademica, il ruolo dell'artigianato pare ricondursi a una particolare declinazione del concetto "rigenerazione". L'approccio utilizzato in questo scritto fa riferimento alla definizione di Roberts (2000) secondo cui la rigenerazione comprende «una visione e un'azione globale e integrata che conduce alla risoluzione dei problemi urbani e che cerca di portare un miglioramento duraturo delle condizioni economiche, fisiche, sociali e ambientali di un'area che è stata soggetta a cambiamenti» (*Ibid*). Si fa inoltre riferimento al ruolo ricoperto dalle imprese operanti nel settore culturale, come intese da Florida (2004).

Nell'ultimo decennio vari progetti ed esperienze hanno esplorato il ruolo che l'artigianato potrebbe svolgere nello sviluppo sociale e in pratiche di *empowerment*. Si tratta di un artigianato diffuso e vitale, in grado di inglobare persone con diversi trascorsi e necessità. Esso riscopre la sua versatilità e le possibilità di applicazione del suo patrimonio culturale, che consiste in un vasto bagaglio di conoscenze e competenze, ma anche in un particolare modo di agire e pensare: l'agire artigiano su cui Sennett immagina di fondare un nuovo paradigma sociale. Una società che percepisce il valore dell'artigianato per il benessere sociale e lo impiega nelle sue attività, mantenendone viva la pratica, è una società che si riflette nel patrimonio culturale immateriale rappresentato dai saperi artigianali.

In queste dinamiche, sembrano verificarsi alcuni punti di contatto, seppur ancora marginali e insufficienti, tra le imprese artigiane – prevalentemente di natura artistico e tradizionali, con un maestro artigiano all'interno e operanti in attività con valenza sociale – e l'impresa sociale come intesa nel nostro ordinamento dalle l.n. 155/2006. In particolare, tra i punti di contatto paiono esserci:

- la produzione di benefici diretti a favore di una intera comunità, seppur in modo non esplicito e dichiarato come per le imprese sociali;
- le possibili ricadute a vantaggio della comunità e di coloro che utilizzano i beni o i servizi prodotti;
- Il tutelare e promuovere un "bene comune", quale il patrimonio culturale immateriale da esse custodito;
- la valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- la tendenza più alla sopravvivenza (ad un contesto di mercato diventato ostile) che alla ricerca del massimo profitto possibile;
- la distribuzione degli utili è, se presente, limitata alla sussistenza dell'imprenditore e della sua famiglia;
- la capacità e l'innata tendenza a costruire relazioni e fiducia tra attori locali;
- la tendenza alla creazione di capitale sociale.

Come affermato da Borzaga (2010), a definire un'impresa come sociale sono sempre più spesso non i beni e i servizi prodotti, ma gli obiettivi e le modalità con cui la produzione è realizzata. Sia in ambito scientifico che legislativo si sono dunque ampliati i settori in cui operano le imprese sociale, travalicando i confini dettati per le cooperative sociali – che nel nostro Paese hanno costituito la forma più longeva e diffusa di impresa sociale – (servizi sociali e inserimento lavorativo di persone svantaggiate). Se sono chiaramente ricomprese tra le attività delle imprese sociali quelle di «finanza etica, di microcredito, di commercio equo e solidale e, più in generale, le iniziative produttive di beni e servizi, anche privati, che si propongono obiettivi diversi dal profitto dei proprietari» (Yunus, 2008), di più dubbia interpretazione è se le imprese dichiaratamente orientate al profitto devono essere escluse *to court*, o se possano rientrare tra le "aree grigie", in quanto imprese convenzionali formalmente orientate al

profitto, ma che nella prassi non perseguono la sua massimizzazione (Borzaga, 2010). Sicuramente uno dei principali elementi che esclude l'inserimento delle imprese artigiane nella qualifica d'impresa sociale è la loro natura giuridica, che le vede prevalentemente imprese unipersonali o famigliari, senza o con pochi dipendenti. Come affermato nel d.gls. 112/2017, non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica.

Se l'impresa artigiana prescinde da specifiche forme giuridiche, e può sicuramente rispettare molti dei requisiti derivanti dalla dimensione economico imprenditoriale elencati nella principale definizione di impresa sociale proposta alla fine degli anni '90 dal network EMES (Borzaga, Defourny, 2001; Defourny, Nyssens, 2008), certamente essa non ne possiede alcuni di determinanti, quali la partecipazione degli *stakeholder* alle decisioni aziendali e il vincolo di non distribuzione degli utili. In tal senso non è possibile porre in equivalenza una situazione di scarsa redditività di fatto di molte piccole imprese artigiane e il vincolo statutario richiesto alle imprese sociali. Le aziende artigiane, inoltre, non possiedono i requisiti sociali – come elencati nella legge n.155/2006 – necessari per essere definite tali. La loro valenza sociale sembra dunque non solo non riconosciuta, ma anche condannata ad essere di "serie b" rispetto alla platea di beneficiari a cui la legge sull'impresa sociale si rivolge.

Il presente elaborato analizzerà sei casi di imprese artigiane che presentano una rilevanza sociale di rilievo, al fine di evidenziare che già avvengono punti di contatto, e talvolta di sovrapposizione, tra le imprese sociali e questa particolare categoria di imprese.

Sei casi di impresa artigiana ad alta valenza sociale

La fabrique NOMADE

L'associazione parigina *La fabrique NOMADE* nasce nel 2016, con lo scopo di valorizzazione il *savoirfaire* di rifugiati e immigrati. Si occupa dell'inserimento professionale di cittadini di paesi terzi risiedenti regolarmente sul territorio francese che possiedano competenze tecniche riconducibili alla sfera dei mestieri dell'artigianato artistico. Si tratta di un'iniziativa sperimentale che unisce organicamente due ambiti molto complessi: l'artigianato artistico tradizionale e l'inserimento professionale di stranieri.

Come si evince dal sito internet dell'associazione, l'attività si sostanzia in un programma di accompagnamento di durata variabile, progettato per rinfrancare la fiducia degli artigiani in sé stessi e per aumentare la loro conoscenza del settore dell'artigianato artistico e tradizionale occidentale. Un percorso che non deve però considerarsi strettamente alla stregua di una formazione o di un avviamento lavorativo, poiché non assicura una continuità diretta tra le attività svolte durante l' accompagnamento e il mondo del lavoro; gli artigiani migranti che vi prenderanno parte devono dunque trovarsi nella condizione di poter dedicare diversi mesi al progetto e devono essere motivati a mettersi in gioco per avere la possibilità di praticare il proprio mestiere artigianale d'origine in Europa.

Nel settembre 2016 l'associazione viene selezionata per prendere parte al programma di avviamento *Les Audacieuses d'Ile de France de La Ruche*, rivolto a donne imprenditrici nel sociale della regione di Parigi; risulta inoltre assegnataria di una sede, dove vengono installati i laboratori artigianali. Ad oggi La fabrique NOMADE ha completato tre cicli di accompagnamento lavorativo rivolti ad artigiani migranti, per un totale di 15 artigiani accompagnati, 3 collezioni sviluppate e centinaia di manufatti realizzati.

Il programma di accompagnamento che La fabrique NOMADE ha concepito per rimuovere alcuni fattori frenanti – barriere socio-linguistiche, assenza di reti di rapporti interpersonali, mancato riconoscimento delle qualifiche, esperienze e competenze professionali da parte della società di accoglienza, scarsa conoscenza del mercato francese – si compone di cinque moduli interrelati. Il primo consiste in corsi di lingua specifici per i mestieri d'arte, ovvero focalizzati su termini e formule da utilizzare in ambito lavorativo. Nel secondo modulo gli artigiani sono portati a visitare musei, esposizioni, rivendite di oggetti di design, imprese artigiane, per conoscere il mercato francese di riferimento sia da un punto di vista artistico che commerciale.

Di grande importanza è il terzo modulo: gli artigiani tengono degli atelier di pratica artigianale, diventando maestri e insegnanti del proprio *savoirfaire*. Questa attività, oltre a essere funzionale per la raccolta di fondi attraverso le quote di iscrizione dei partecipanti e per aumentare la visibilità degli artigiani e dell'associazione, permette agli stessi di praticare la lingua francese, intessere relazioni sociali, ma soprattutto di riacquistare fiducia in sé stessi comprendendo l'interesse e la stima che il loro *savoirfaire* suscita nel pubblico.

Il quarto modulo prevede una collaborazione professionale con alcuni designer francesi. Ogni artigiano, in coppia con un designer, crea una serie limitata di oggetti che vogliono essere rappresentativi della sua abilità tecnica e competenza professionale. Ad oggi sono state prodotte tre collezioni con le rispettive serate di lancio, che hanno riscosso grande successo in termini di pubblico e vendita di oggetti. Questo modulo, per la sua complessità organizzativa e per le sue implicazioni, è diventato il cuore dell'attività dell'associazione. Il momento di progettazione in collaborazione con i designer, seguito dalla fase produttiva accompagnata da un responsabile di produzione e da un responsabile della collezione, rappresentano una prima esperienza lavorativa per i migranti in qualità di artigiani in Francia: sono portati a interfacciarsi con varie figure professionali e vengono invitati a rispettare gli orari di lavoro, le quantità di produzione e gli standard di qualità determinati. Il quinto ed ultimo modulo consiste nell'attivazione di uno stage presso un ente esterno.

Cucula project

Nato nel 2014 a Berlino, il *Cucula project* ha visto la collaborazione di designer e giovani rifugiati maliani e nigeriani per la fabbricazione di mobili di legno sulla base dei disegni del progetto "Autoprogettazione" di Enzo Mari. Cucula è un labo-

ratorio di artigianato e design, ma anche un'associazione per l'educazione di giovani rifugiati ai mestieri della falegnameria, oltre che una piattaforma per scambi culturali sul tema delle migrazioni. La particolarità dei mobili che Cucula continua a produrre e vendere, è l'utilizzo di assi di legno provenienti dalle imbarcazioni utilizzate da migranti per attraversare il Mediterraneo per raggiungere l'Europa.

La *Cucula - Refugees Company for Crafts and Design* è una manifattura, una piattaforma per lo scambio interculturale e un programma sperimentale di preparazione professionale; un progetto modello che supporta i rifugiati nella costruzione del proprio futuro professionale. Nel laboratorio Cucula, fino a otto giovani rifugiati (a rotazione costante) apprendono le competenze di base nel design e nell'artigianato. Con l'aiuto del programma di formazione integrato *Cucula Education* – in cui si offrono corsi, moduli pratici, nonché consulenza legale individuale e supporto quotidiano – i tirocinanti si preparano per il loro apprendistato, corso di studio o professione sotto forma di lavoro a tempo indeterminato, stage o semplicemente come partecipante al programma educativo. Lo scopo di questo programma è quello di fornire una struttura, per consentire l'accesso ai social network, per promuovere l'autoefficacia e la capacità di agire, sviluppare, pianificare e attuare le proprie prospettive professionali future.

Come manifattura, Cucula produce e vende oggetti di design di alta qualità. In collaborazione con i rifugiati, i designer e gli artisti, crea uno spazio di produzione vivace nel laboratorio dell'azienda, in cui vengono eseguiti una varietà di progetti e lavori su commissione, tra cui lavori di falegnameria, sviluppo del prodotto, scenografia, performance art ed elementi su misura. La produzione collettiva fornisce ai rifugiati una prospettiva concreta per preparare il loro futuro e contemporaneamente cofinanziare la loro formazione. In questo modo, Cucula rappresenta un modello che offre opportunità lavorative agli individui e soluzioni alle questioni sociali, insistendo su processi di uguaglianza sociale in contesti di vita reale.

Atena / Ex Libris

Nel 2017 la società Ecipa Nordest ha promosso il progetto "*Atena, recupero e innovazione delle arti e dei mestieri a Venezia: fabbri, ceramisti, vetrai*", per contribuire ad un ricambio generazionale per fabbri, ceramisti e vetrai veneziani, attraverso l'inserimento professionale di disoccupati e svantaggiati.

Grazie ad un periodo di tirocinio di quattro mesi in rapporto uno a uno con un maestro artigiano, il progetto ha inteso tramandare e valorizzare in ottica innovativa questi mestieri mediante l'apporto di nuove leve, adeguatamente formate, e attraverso la costruzione di una rete tra soggetti diversi interessati a creare valore comune e maggior sostenibilità a livello locale. Una delle finalità del progetto è stata favorire l'occupazione di persone in condizioni di svantaggio (es. disoccupazione) che fossero motivate ad apprendere lavori artistici e tradizionali basati sul "saper fare con le mani e con il cuore", per dare un contributo attivo per il recupero e la valorizzazione di mestieri antichi, in risposta al concreto rischio di perdita dell'immenso patrimonio di conoscenze, tecniche e tradizione che essi rappresentano. Il progetto si è dunque rivolto a disoccupati (privi di lavoro e immediatamente disponibili allo svolgimento di attività lavorativa) e svantaggiati (secondo le definizioni Reg. UE n.651/201 e L.381/1991). I disoccupati selezionati hanno partecipato a un insieme di interventi integrati che hanno generato un ambiente di apprendimento complesso e stimolante: formazione, tirocini, laboratori creativ, visite di studio, workshop tematici, *project work* per l'avvio di attività autonoma. Sono stati realizzati in particolare 5 tirocini della durata di 4 mesi, svolti presso le botteghe artigiane che hanno aderito al progetto (3 fabbri, 1 ceramista, 1 vetraio).

Al progetto *Atena* è seguito il progetto *Ex Libris. Recupero e valorizzazione dei mestieri collegati alla carta e alla rilegatura d'arte,* nel 2018, specializzato nel recupero e valorizzazione dei mestieri collegati alla lavorazione della carta e della legatoria d'arte.

Il progetto ha risposto ai fabbisogni professionali di un gruppo di botteghe artigiane d'alta qualità e di lunga tradizione, che operano nel territorio veneziano e si occupano di lavorazione della carta e stampa. Le botteghe artigiane partner del progetto si occupano di: produzione di carta a mano di alta qualità utilizzata da artisti e per la fabbricazione di *block notes e sketch book*, con rilegature in pelle e finiture di tipi diversi; legatoria di ogni tipo, produzione di stampe di pregio da incisioni con il torchio a mano o con altri tipi di tecniche incisorie; grafica creativa; stampa a caratteri mobili, serigrafia d'arte; produzione di oggettistica in carta fino a libri d'artista più sofisticati o al restauro di libri antichi. Le finalità del progetto sono state le stesse del progetto Atena, sia in termini di riuscire a tramandare e valorizzare in ottica innovativa certi mestieri, che di inserimento lavorativo di disoccupati o svantaggiati. Entrambi i progetti sono stati finanziati dal Fondo Sociale Europeo.

I progetti delle case circondariali di Santa Maria Maggiore, Piazza Lanza, Bollate e San Vittore

In Italia molte iniziative che hanno coinvolto il modo dell'artigianato si sono sviluppate per creare sbocchi lavorativi in contesti di legalità per i detenuti e, soprattutto, le detenute delle carceri.

Tra queste vi è la Cooperativa sociale Rio Terà dei Pensieri, per la riabilitazione professionale dei detenuti del *carcere maschile di Santa Maria Maggiore a Venezia*; la cooperativa organizza un laboratorio artigianale di PVC riciclato per la creazione delle borse e accessori della linea *Malefatte*.

Nella *Casa Circondariale di Piazza Lanza a Catania* opera la Cooperativa sociale FiloDritto che si occupa del recupero delle arti tessili siciliane e, in particolar modo, della lavorazione artigianale del feltro; le detenute vengono formate alla produzione di oggetti in feltro e i manufatti vengono poi commercializzati rendendo tale attività una fattispecie di lavoro creativo remunerato.

Anche negli *Istituti Penitenziari di Bollate e San Vittore* sono stati installati dei laboratori tessili; si tratta della sartoria

San Vittore, il brand di moda di Cooperativa sociale Alice, per l'inserimento lavorativo delle donne detenute; la sartoria San Vittore realizza e vende capi di abbigliamento disegnati da stilisti e toghe su misura per magistrati e avocati, secondo la tradizione forense.

Base

Tra i servizi tipicamente sociali in cui l'artigianato gioca spesso un ruolo importante, quantomeno in riferimento ai servizi per l'abitare, vi sono quelli di portierato. In questo saggio, tra i tanti, è stato scelto il caso del *portierato sociale Base, a Milano*.

La portineria è da sempre il punto di riferimento formale e informale delle comunità di abitanti. Crocevia delle informazioni, approdo certo dei condomini in cerca di orientamento, ma anche di servizi semplici quanto essenziali (dal cambio delle lampadine all'accoglienza degli artigiani).

La Portineria di Base dal 2016 è diventata hub informativo e di servizi per il polo ex-Ansaldo di Milano e per i residenti e i lavoratori della zona. Inoltre, è il luogo di coordinamento e diffusione delle informazioni relative a tutte le attività che si svolgono nell'ex-Ansaldo (Laboratori della Scala, Mudec, Base Milano, casaBASE, officinaBASE, burò, CariploFactory e i nuovi i laboratori della compagnia Colla), ma anche dei principali eventi e luoghi di innovazione sociale e culturale della città. Progressivamente, sono stati attivati servizi di prossimità per i lavoratori e i residenti, per rispondere a problemi semplici che spesso complicano la vita: la ricezione dei pacchi, la cura delle piante e degli animali domestici, il ritiro della lavanderia. Tra i servizi della portineria vi sono:

- Info Point: la Portineria orienta i visitatori tra i diversi edifici e tra le diverse attività della programmazione culturale di Base, Mudec, Laboratori del Teatro la Scala e MUTEF-Teatro dei Colla.
- Servizi di ricezione pacchi e corrispondenza, deposito chiavi, recapito spesa e custodia temporanea di piccoli oggetti
- Servizi di buon vicinato: la Portineria mette in contatto i cittadini, in particolare del quartiere, creando fiducia, circolarità, socialità e aiuto alla risoluzione di piccoli problemi domestici. In particolare mediante servizi di artigianato, bricolage, riparazioni, consulenza informatica, visite e piccoli aiuti domestici, assistenza, pagamenti di bollette, spesa per anziani, ripetizioni, etc.
- Scambio di libri e di oggetti: il servizio di "Biblioteca delle cose" prevede il prestito di oggetti (utensili da giardino, cassetta degli attrezzi, macchina da cucire, piccoli elettrodomestici, attrezzi, giochi) per 1-2 settimane o 1 mese. Si accede al servizio attraverso la messa a disposizione di almeno un oggetto in buono stato. Nel caso di prestito di oggetti di valore è previsto il deposito di una caparra.
- Il mercato di quartiere: vengono messi in contatto i produttori artigiani e i consumatori. Ogni settimana i produttori venderanno i loro prodotti online, direttamente ai lavoratori dell'ex Ansaldo, delle aziende vicine e agli abitanti del quartiere. La distribuzione dei prodotti avviene presso la Portineria, nella fascia oraria e nel giorno stabilito.

Riqualificazione urbana a cura di botteghe artigiane: il caso Venice Original

Il progetto *Venice Original* si sviluppa tra il 2014 e il 2019 da fondi relativi alla riqualificazione urbana della Camera di Commercio di Venezia. Promosso da Ecipa Nordest e la CNA Metropolitana di Venezia, si presenta come una guida che, proponendo percorsi alternativi agli itinerari mainstream del turismo di massa, rilancia l'artigianato attivo nel centro storico di Venezia, promuovendo il territorio e valorizzando i mestieri tipici e storici della laguna.

Venice Original riunisce artigiani "originali" attivi nel centro storico di Venezia in una piattaforma disponibile sul sito web www.veniceoriginal.it, interamente dedicato alla descrizione dei laboratori artigianali e dei loro prodotti. Una mappa interattiva presenta le botteghe e guida l'utente alla visita della laguna, promuovendo il territorio con itinerari tematici volti a riscoprire le tradizioni della città.

Il progetto ha coinvolto oltre 100 botteghe dell'artigianato di qualità del centro storico veneziano (su un totale di 1087 artigiani complessivi), di cui 40, oltre ad essere inserite nella piattaforma con apposita descrizione testuale e fotografica e nella relativa mappa, sono state inserite in 4 percorsi tematici dell'artigianato artistico e tradizionale.

Tre percorsi sono stati relativi agli antichi mestieri della gondola, del vetro e della maschera ed hanno evidenziato diverse tecniche di lavorazione dei manufatti, le varie componenti e fasi di lavoro, le molteplici interpretazioni possibili delle varie lavorazioni, ecc. Il quarto percorso si è riferito alla specifica zona del cosiddetto «chilometro dell'arte», compresa tra le Gallerie dell'Accademia e Punta della Dogana, passando per Palazzo Cini e Guggenheim.

L'idea progettuale ha sviluppato un importante partenariato, composto da molteplici istituzioni pubbliche ed organizzazioni private locali. Oltre all'Ente Camerale, finanziatore del progetto, la CNA Associazione Artigiani del centro storico di Venezia in stretto rapporto con il Maclab (Laboratorio di Management dell'Arte e della Cultura dell'Università Ca' Foscari Venezia) ha coinvolto in modo attivo: Comune di Venezia, l'Accademia delle Belle Arti di Venezia, il Conservatorio di musica di Venezia, Sumo Società Cooperativa Sociale, Ca' Foscari Alumni, Science Gallery Venice, Associazione El Felze, Associazione compagnia dei Mascareri, Associazione Maestri Vetrai, Associazione Marco Polo.

Gli scopi di Venice Original sono evidenziare (e valorizzare) le botteghe artigiane storiche e tradizionali del centro storico di Venezia, identificandole mediante l'applicazione sulla vetrina di un marchio distintivo di qualità artigiana "Venice Original"; produrre inoltre un lavoro culturale che sviluppi e rafforzi l'identità del luogo oggetto dell'intervento, contribuendo a implementare le capacità di proposta dei soggetti economici coinvolti, anche grazie alla costituzione di una rete in grado di realizzare iniziative e autopromuoversi per il futuro.

Discussione

La versatilità dell'artigianato e le molteplici possibilità di applicazione del suo patrimonio culturale, che consiste in un vasto bagaglio di conoscenze e competenze, ma anche in un particolare modo di agire e pensare, potrebbe forse essere in grado di fondare, come immaginato da Sennett, un nuovo paradigma sociale. Una società che percepisce il valore dell'artigianato per il benessere sociale e lo impiega nelle sue attività, mantenendone viva la pratica, è una società che si riflette nel patrimonio culturale immateriale rappresentato dai saperi artigianali.

Le progettualità prese ad esempio in questo elaborato evidenziano diversi flussi relazionali che si instaurano tra l'impresa ed i diversi attori del network: il mercato costituito da clienti, i fornitori di beni e servizi ed altre organizzazioni presenti sul territorio, il rapporto con le istituzioni cittadine, le relazioni sviluppate con e a favore dei soggetti destinatari degli interventi, etc. Attraverso le relazioni che si instaurano tra impresa ed attori, ma anche tra gli stessi soggetti, sono scambiate risorse sia tangibili che intangibili, quali la conoscenza e le esperienze. Si crea un vero e proprio circuito che implica effetti sul territorio e sull'ambiente esterno: parallelamente lo stesso ambiente determina effetti sulle relazioni che prendono forma e su quelle già instaurate (Ford et al., 1998). Nella fattispecie, i diversi campi in cui si inseriscono le attività artigianali coinvolte, riflettono la capacità di adattamento del comparto ad essere un perfetto strumento se non di propulsione quanto meno a supporto di attività prettamente sociali.

Nei casi evidenziati le attività sociali si sono realizzate per mezzo dell'artigianato o comunque coinvolgendo imprese nel processo produttivo del bene/servizio erogato. Al di là della forma giuridica dell'organizzazione promotrice dell'intervento, è possibile affermare che senza le competenze e la disponibilità dei maestri artigiani coinvolti tali iniziative non si sarebbero certamente potute portare a compimento. Pur riscontrando nella pratica una certa frequenza di esemplificazioni simili a quelle qui riportate, in cui l'artigianato interviene in modo diretto in campi tipicamente di competenza delle imprese sociali, quali i servizi di welfare e di servizio della comunità, i limitati riferimenti bibliografici trovati in letteratura sul nesso tra imprese artigiane e imprese sociali, che di contro rappresenta il punto chiave del saggio, evidenziano come la distanza tra i due mondi almeno a livello teorico resti ancora marcata, probabilmente anche per un fattore culturale e di approccio.

Il contributo di questo paper alla comprensione del fenomeno evidenzia i termini attraverso cui un'impresa artigiana a valenza culturale persegue o può perseguire finalità sociali. Così come avviene nelle progettualità qui descritte, in molteplici casi le imprese artigiane si mettono a servizio della comunità, sposano una specifica causa e dedicano parte del loro tempo, se non la totalità, al compimento di azioni che esulano dalla ricerca della massimizzazione del profitto e si spostano (quanto meno informalmente) nel campo del non profit.

Certo resta la fragilità dell'ipotesi qui dichiarata, supportata anche da oggettive distanze formali tra le diverse tipologie di imprese (imprese unipersonali, con scopo di lucro, etc., che poco hanno a che fare con la natura strutturale delle imprese sociali previste dalla normativa di riferimento), pur avendo evidenziato che in alcuni casi questo avvicinamento avviene nella sostanza. Certo le imprese artigiane, pur operanti mediante tali modalità e seppur orientate nel proprio agire da tali fini sociali, restano pur sempre imprese che possono distribuirsi l'utile, utilizzando le risorse eccedenti diversamente dalle imprese sociali. Inoltre, l'impresa artigiana non è tenuta a coinvolgere gli stakeholder nella propria *governance* né alla democraticità della gestione, differenziandosi nettamente in tal senso dalle imprese sociali.

Conclusioni

Il paper evidenzia il ruolo che le imprese artigiane possono avere rispetto a campi d'intervento con elevata valenza sociale, talvolta esplicitamente di natura sociosanitaria e/o assistenziale. Pur evidenziando le analogie e le differenze tre le imprese artigiane e le imprese sociali – e azzardando l'ipotesi che le attività artigiane possano rientrare a far parte dei molteplici settori di attività delle imprese sociali, poiché in determinate condizioni si comportano come tali – la ricerca presenta alcuni casi in cui la tipologia di organizzazione coinvolta sembra contare molto meno rispetto alla finalità dell'azione svolta.

Rispetto ai risultati attesi dichiarati, gli esempi analizzati evidenziano le variegate modalità con cui le imprese artigiane possono essere considerate come vere e proprie imprese sociali, pur avendo scopo di lucro. Se i principali impedimenti a questo ingresso semantico paiono essere più di natura giuridico formale che sostanziale, questo fenomeno potrebbe contribuire ad un possibile progressivo assottigliamento del confine profit/non profit che qualifica l'impresa sociale, implicando la costante necessità di valutare l'ampliamento dei confini posti.

Nella fattispecie, la partecipazione delle imprese ai servizi di welfare e ai processi d'inclusione sociale e di rigenerazione urbana qui presentati, ha favorito l'intensificarsi del loro ruolo rispetto alla comunità. In questa chiave le imprese artigiane diventano co-autrici di politiche con un chiaro scopo sociale, venendo identificate di fatto come imprese sociali, non per i beni e i servizi prodotti, ma per gli obiettivi e le modalità con cui la produzione è realizzata. Imprese che diventano dunque sociali *de facto* e non *ex lege* e in base al codice Ateco. In tal senso, molte delle progettualità presentate, partecipano alla costruzione di un'idea di luogo che abbraccia un nuovo modello di sviluppo, in grado di riscoprire un rapporto tra sociale ed economico, producendo benefici e ricadute dirette a favore di una intera comunità e di coloro che utilizzano i beni o i servizi prodotti. In uno scenario (e rispetto al dibattito in merito) in cui non sembra esclusa la possibilità di ampliare lo spettro di attività delle imprese sociali, per la loro natura complessa e poliedrica e di difficile interpretazione unitaria, oltre che per la mancanza di molteplici requisiti spiccatamente di natura sociale, le attività artigianali non sono ricomprese in questo elenco/possibilità.

In questo paper si sono evidenziati alcuni elementi di vicinanza rispetto ad una funzione sociale agita da tali imprese,

in antitesi rispetto alla mera ricerca del profitto. Nella fattispecie, dopo aver evidenziato il ruolo riconosciuto alle piccole imprese artigiane operanti nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate quali disoccupati, migranti e lavoratori delle carceri, nonché nella cultura, si è evidenziato come una parte di aziende artigiane sembri essere particolarmente orientata alla vocazione sociale, contribuendo a sviluppare nel concreto la comunità di riferimento, anche operando nei servizi sociali di *welfare*.

Sulla base delle esemplificazioni qui riportate è possibile affermare che il mestiere artigiano può favorire l'inserimento lavorativo di persone fragili, che è comunque cosa diversa dal sostenere che l'artigiano sia di per sé un'impresa sociale. Per analogia con quanto affermato da Arena (2020) rispetto ai cittadini "attivi", anche gli artigiani, e in generale le imprese private, potrebbero rientrare nel polo dell'interesse generale, come sancito dalla costituzione all'art. 118, superando in tal modo 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 (Ibid).

Se l'impresa artigiana per la sua dimensione numericamente limitata e per il particolare legame con il territorio si candida ad essere l'impresa profit che più delle altre si può assumere responsabilità di welfare – non per operazioni di *social accountability* ma per la sua "naturale vocazione" e per il suo privilegiato rapporto con la storia, l'identità e la comunità territoriale – probabilmente si potrebbe sostenere l'ipotesi che, a determinate condizioni, essa possa avere diritto a un trattamento di favore, assieme alle imprese sociali, anche a tutela e supporto della loro sopravvivenza, oggi più che mai in grande difficoltà. In tal senso sarebbe interessante approfondire uno spazio ulteriore di ragionamento su come inquadrare questi aspetti sociali di un soggetto privato, a cavallo tra impresa sociale e Terzo settore, con fondamenti diversi da imprese *benefit*, la cui socialità è basata sul radicamento territoriale, sul condividere il destino del luogo in cui è inserita, sulle relazioni fiduciarie e sul capitale sociale.

Bibliografia

Argano L., Bollo A., Dalla Sega P., Vivalda C. (2007), *Gli eventi culturali. Ideazione, progettazione, marketing, comunicazione,* Franco Angeli, Milano.

Banz C., Krohn M. (2018), Social Design: Participation and Empowerment, Lars Muller Publishers, Baden.

Battilani P. (2018), "Il patrimonio intangibile dei liutai di Cremona fra artigianato e turismo", *Working papers Rivista online di Urban@it* - 2/2018.

Beason R., Weinstein D.E. (1996), "Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955-1990)", *The Review of Economics and Statistics*, 78(2), pp. 286-295. DOI: 10.2307/2109930

Bergström F. (2000), "Capital Subsidies and the Performance of Firms", *Small Business Economics*, 14, pp. 183-193.

Bonomi A. (2010), *La città che sente e che pensa. Creatività e piattaforme produttive nella città infinita,* Mondadori, Milano.

Borzaga C. (2009), "Impresa sociale", in Bruni L., Zamagni S. (a cura di), *Dizionario di Economia Civile*, Città Nuova, Roma, pp. 516-526.

Borzaga C., Defourny J. (eds.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London and New York.

Bramanti A. (2012), "Artigiani e politiche: una metafora dell'Italia che potrebbe farcela", *Quaderni di Ricerca sull'Artigianato*, 60, pp. 3-40.

Branzi A. (1984), *La casa calda: esperienze del nuovo design italiano*, Idea Books Edizioni.

Busacca M. (2013), "Oltre la retorica della Social Innovation", *Impresa Sociale*, 2.2013, pp. 39-54.

Busacca M., Paladini R. (2019), "Città, botteghe artigiane e innovazione sociale. Spunti a partire dal caso di Venezia", *Quaderni di Ricerca sull'Artigianato*, 7(2), pp. 233-266.

Carta M. (2002), "L'armatura culturale del territorio: il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo", Franco Angeli, Milano.

Carta M. (2011), "Città creativa 3.0. Rigenerazione urbana e politiche di valorizzazione delle armature culturali", in Cammelli M., Valentino P.A. (a cura di), *Citymorphosis. Politiche culturali per città che cambiano*, Giunti, Firenze.

Casadei A. (2011), "La responsabilità sociale nelle imprese artigiane e nelle PMI. Come si attua, come si comunica e quali benefici si ottengono", *Quaderni di Ricerca sull'Artigianato*, 59(3).

Cirelli C., Nicosia E. (2014). "Il Centro Storico, Centro Commerciale Naturale", in Scanu G. (a cura di), *Paesaggi ambienti culture economia. La Sardegna nel mondo mediterraneo*, Pàtron, Bologna.

Clagnan E. 2019, *L'artigianato artistico e tradizionale come patrimonio culturale immateriale e un suo possibile ruolo nell'inclusione sociale: il caso della fabrique nomade e gli artigianai migranti*, Tesi di Laurea, Università Ca' Foscari Venezia.

CNA (2017), *Le imprese artigiane in Italia: province e settori*, Centro Studi CNA, Roma.

Costa M. (2016), *Capacitare l'innovazione: la formatività dell'agire lavorativo*, Franco Angeli, Milano.

Crosta P.L. (2010), *Pratiche. Il territorio* 'è l'*uso che se ne fa*', Franco Angeli, Milano.

D'Alessandro A. (2014), "La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società", in Picchio Forlati M.L. (a cura di), *Il patrimonio culturale immateriale: Venezia e il Veneto come patrimonio europeo*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.

Defourny, M. Nyssens (eds.) (2008), "Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments", *EMES Working Papers.* n. 08/01.

Evans G. (2001), *Cultural Planning: An Urban Renaissance?*, Routledge, London.

Evans G., Shaw P. (2004), *The Contribution of Culture to Regeneration in UK: a Review of Evidence*, A Report to DCMS, LondonMet.

Ford D., Gadde L., Håkansson H., Lundgren A., Snehota I., Turnbull P., Wilson D. (1998), *Managing Business Relationships*, John Wiley & Sons, Chichester.

Florida R. (2004), *Cities and the Creative Class,* Routledge, London.

Fregolent L., Farronato F. (a cura di) (2014), "Commercio e rigenerazione dei centri urbani", *IUAV Giornale dell'Università,* 147, Università IUAV di Venezia.

Gabriele R. (2014), *Comportamento d'impresa e politica industriale. L'impatto dei sussidi sulla capacità competitiva dell'impresa: L'impatto dei sussidi sulla capacità competitiva dell'impresa*, Franco Angeli, Milano.

Garriga E., Mele D. (2004), "Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory", *Journal of Business Ethics*, 53, pp. 51-71.

Herring E. (2018), "Carpentry and crisis (On refugees and a solidarity Craft)", in Braunstein-Kriegel C., Petiot F. (eds.), *Crafts: Today's Anthology for Tomorrow's Crafts*, Norma, Paris.

Herzfeld M. (2015), "Artigianato e società: pensieri intorno a un concetto", *Antropologia*, 2(2), pp. 19- 33.

Iacovone G. (2018), "Commercio, turismo e centri storici. Per la sostenibilità di un legame indissolubile", *Working papers Rivista online di Urban@it* - 2/2018.

Jacobs J. (1969), *Vita e morte delle grandi città*, Einaudi, Torino.

Meglio O., Park K. (2019), *Strategic Decisions and Sustainability Choices: Mergers, Acquisitions and Corporate Social Responsibility from a Global Perspective*, Palgrave Macmillan, London.

Micelli S. (2011), *Futuro artigiano,* Marsilio, Venezia.

Monti L. (a cura di) (2014), *Indagine digital divide e mobilità. Spunti per nuove soluzioni di sviluppo territoriale*, AlterEgo, Viterbo.

Morandi C. (2008), "Politiche pubbliche e networking pubblico-privato per la valorizzazione del commercio urbano", *Territorio*, 46, pp. 152-163.

Porter L., Barber A. (2007), "Planning the Cultural Quarter in Birmingham's Eastside", *European Planning Studies*, 15(10).

Pratt A.C. (2009), "Urban Regeneration: From the Arts `Feel Good' Factor to the Cultural Economy: A Case Study of Hoxton, London", *Urban Studies*, 46, pp. 1041-1061.

Roberts P.W., Sykes H. (2000), *Urban Regeneration: A Handbook,* Sage, London.

Sacco P.L., Pedrini S. (2003), "Il distretto culturale: mito o opportunità?", *EBLA Center Working Paper*.

Sciacchitano E. (2011), "Tavolo 1. L'esperienza: comprendere, capire, acquisire e conservare nel tempo l'esperienza della visita per l'accrescimento della conoscenza", in Sciacchitano E. (a cura di), *Primo colloquio sulla valorizzazione: Esperienza, Partecipazione, Gestione*, Quaderni della Valorizzazione, n. 2, MIBACT, Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale, Roma.

Sena B. (2016), "L'approccio del case study nella ricerca socio-economica", *Sociologia e Ricerca Sociale*, 111, pp. 5-22.

Sennett R. (2008), *L'uomo artigiano,* Feltrinelli, Milano.

Trigilia C. (1999)*, "*Capitale sociale e sviluppo locale"*, Stato e Mercato*, 59(3), pp. 419-440.

Vecco M. (2010), "A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible", *Journal of Cultural Heritage*, 11(3), pp. 321-324.

Vedovato M. (2020), *Collaboration Age*, Edizioni Cà Foscari, Venezia.

Yunus M. (2008), *Un mondo senza povertà*, Feltrinelli, Milano.

L'Italia tra nazionalizzazioni, privatizzazioni e azionariato diffuso

Lorenzo Innocenti
Sapienza Università di Roma

Abstract

In Italia oggi si parla molto di un ritorno alle nazionalizzazioni. Il tema sembrava essere tornato in auge già da qualche tempo, in verità, ma gli effetti gravissimi che la pandemia sta scatenando sull'economia italiana ha inevitabilmente reso il dibattito in merito di più stringente attualità. Pare interessante dunque ripercorrere le ragioni che circa trent'anni fa avevano condotto il nostro Paese nella direzione opposta: alle nazionalizzazioni seguite alla crisi del 1929 erano state opposte le privatizzazioni massicce degli anni Novanta; privatizzazioni che – motivate da un contesto internazionale particolarmente complesso – avevano soprattutto lo scopo di portare l'Italia all'interno dell'Unione Economica e Monetaria prefigurata dal Trattato fondativo dell'Unione Europea (Maastricht, 1992).
Quante differenze presenta lo scenario odierno rispetto a quello del tempo? Quali benefici potrebbe portare una eventuale ri-nazionalizzazione di imprese operanti in determinati settori produttivi? Quali rischi si celano dietro una simile operazione? Nel presente scritto si cercherà innanzitutto di tracciare una breve storia del rapporto intercorso sino ad oggi tra Stato e Mercato in Italia, fissando i momenti decisivi nella parabola dello Stato imprenditore nel nostro Paese. Si osserveranno, quindi, le ragioni fondamentali che condussero alla svolta storica delle privatizzazioni (1992-2001) e si analizzeranno di seguito limiti e prospettive legate allo sviluppo di un azionariato diffuso in Italia (sorta di via mediana individuata dal Governo tra Stato e Mercato). Infine, si proveranno a stabilire alcune conclusioni, interpretando il caotico momento attuale alla luce degli eventi passati.

Keywords: privatizzazioni, nazionalizzazioni, Stato imprenditore, azionariato diffuso, politica industriale

DOI: 10.7425/IS.2020.04.11

Introduzione

Oggi si fa un gran parlare, in Italia, di un ritorno alle nazionalizzazioni. Era già da qualche tempo in verità che se ne discuteva (Nuti, 2019; Perrone, 2018), ma gli effetti gravissimi che la pandemia sta scatenando sulle economie di tutto il mondo ha inevitabilmente portato ad una accelerazione del dibattito. Ne ha parlato, tra i primi, il viceministro all'Economia, Laura Castelli (Fotina, 2020), e lo stesso capo del dicastero, Roberto Gualtieri, ha di recente aperto in maniera esplicita ad una simile prospettiva (Trovati, 2020).

In seguito a tali prime, timide aperture sono arrivati anche segnali concreti di una strategia complessiva e organica, con trattative per l'ingresso in posizione dominante di Cdp, tra le altre, in Autostrade per l'Italia, Alitalia e Ilva.

Ora, secondo il filosofo napoletano Giambattista Vico, la Storia è ciclica e si ripete costantemente seguendo le medesime, alternate traiettorie.

Queste discussioni sull'opportunità di privatizzare o nazionalizzare determinati enti più o meno strategici per gli interessi (economici, ma soprattutto politici) del Paese le abbiamo vissute già molteplici volte, in Italia. È dall'Unità (1861) che se ne dibatte. Anzi, da prima ancora.

Nel presente scritto si cercherà innanzitutto di tracciare una breve storia del rapporto intercorso tra Stato e Mercato in Italia, fissando i momenti decisivi nella parabola dello Stato imprenditore nel nostro Paese. Si osserveranno quindi le ragioni fondamentali che condussero alla svolta storica delle privatizzazioni (1992-2001) ed infine si proveranno a stabilire alcune conclusioni, interpretando il caotico momento attuale alla luce degli eventi passati.

Origini dello Stato imprenditore in Italia (1861-1933)

Se ad oggi risulta piuttosto diffusa l'opinione che "pubblico" e "privato" rappresentino aspetti separati, inconciliabili ed anzi spesso conflittuali della società di cui facciamo parte, è interessante notare come, nella pratica, il rapporto tra i due si sia sviluppato, nel tempo, in maniera invece piuttosto simbiotica e, soprattutto, estranea a ideologie e apriorismi.

In Italia i primi approcci di interventismo statale in materia economica risalgono al periodo precedente l'Unità e si concentrano sui settori considerati strategici per gli interessi della nazione (dalla produzione d'armamenti ai mezzi di comunicazione, sino alle vie di trasporto), pian piano espandendosi poi verso altri comparti.

Questa prima fase si caratterizza per una situazione di sostanziale monopolio in cui si trovano ad operare le aziende nazionalizzate, per la mancanza di una generale opera "programmatrice" di tali interventi, messi in atto di volta in volta,

secondo opportunità o necessità, e non piuttosto per scelta ideologica. Per quanto gli indirizzi di politica economica di Cavour e dei suoi diretti successori della Destra Storica fossero in massima parte ispirati da teorie liberiste (e quindi volte alla limitazione dell'intervento statale in economia e allo sviluppo del libero mercato), la complessa situazione finanziaria del neonato Regno d'Italia non consentì loro, dal principio, l'applicazione di un programma coerente con simili assunti. Il tessuto industriale del nuovo Stato e, più in generale, la situazione economica con cui ci si trovò a dover fare i conti all'alba dell'Unità, erano quelli di una nazione arretrata, che andava semmai gradualmente preparata a quel regime di libera concorrenza su cui dibattevano economisti come De Viti, De Marco, Pareto, Pantaleoni e cui ambiva buona parte della stessa classe politica al potere.

Altro passaggio significativo nella parabola dello Stato imprenditore in Italia è la nazionalizzazione delle ferrovie. Fu il Governo presieduto da Giovanni Giolitti ad occuparsi, con la legge n. 137 del 22 aprile 1905, della definitiva nazionalizzazione del sistema ferroviario italiano; proprio lo statista di Dronero, che nel 1885 aveva fatto parte della Commissione parlamentare che avvallò la firma delle convenzioni e che anche in seguito aveva a lungo pubblicamente manifestato la sua predilezione per una soluzione che coinvolgesse i privati. Ancora una volta, evidentemente, la Ragion di Stato aveva prevalso. E d'altronde, come sottolinea il Papa "le categorie attivanti del processo di nazionalizzazione [...] furono il risultato di un compromesso ispirato al rigetto dichiarato della teoria".

Ancora, possiamo citare a mo' di esempio la creazione dell'AGIP (1926) da parte di un regime fascista che pure, in quella fase specifica e in continuità con il più recente passato, ancora si faceva sostenitore di un sistema economico apertamente liberale.

Tale intervento si caratterizzò per due aspetti peculiari, in qualche misura insoliti per un caso di nazionalizzazione. Innanzitutto l'AGIP non operò mai in un regime monopolistico, ma – per quanto comunque assistita e protetta dallo Stato – si trovò ad agire in un sistema di libera concorrenza. In secondo luogo, la scelta di sostituirsi a privati nello sviluppo di un determinato settore economico (in questo caso, quello petrolifero) non venne dettata – come invece sempre era stato in Italia sino a quel momento – da crisi di società private o altre contingenze di carattere emergenziale, ma piuttosto da un preciso calcolo politico fatto dallo Stato. Stando alle parole del ministro delle Finanze di allora, Giuseppe Volpi:

> «*Il governo fascista è contro le statizzazioni, ma non si irrigidisce sulle formule, perché l'essere contrari alle statizzazioni non significa l'assenza o la neutralità dello Stato, quando, di fronte ai grandi problemi che interessano l'economia nazionale, l'iniziativa privata non abbia la possibilità di affrontarli. La ricerca dei giacimenti petroliferi importa mezzi eccezionali: non si può chiedere all'iniziativa privata quello che essa non può dare» (Pizzigallo, 1984 - p. 8).*

Infine, passaggio decisivo nella parabola dello Stato interventista in Italia è la nascita dell'IRI, Istituto per la Ricostruzione Industriale, ente nato nel gennaio 1933, col fine di contenere e contrastare l'espandersi nella Penisola di una colossale crisi economico-finanziaria che rischiava di travolgere i principali istituti bancari tricolori e, assieme, le maggiori industrie del Paese.

Le premesse dell'IRI risiedono nella particolare forma che l'economia italiana venne assumendo a partire dalla fine dell'Ottocento e che vide la formazione di grandi istituti di credito che sempre più si legarono (e confusero) con il sistema industriale. In particolare due di questi, la Banca Commerciale (Comit) ed il Credito Italiano (Credit) giunsero a controllare una gran parte delle maggiori aziende del Paese, vincolando dunque ad esse i propri interessi e (anche) le proprie sorti (Mattioli, 1962 - p. 28). Fino a che la fase economica si mantenne espansiva riuscirono a fare i propri affari, ma con la crisi del primo dopoguerra – aggravata definitivamente dal crollo di Wall Street del '29 – questa situazione precaria ed artificiosa fece emergere tutte le proprie contraddizioni, rischiando di gettare l'intero settore economico-finanziario italiano in un baratro. Il sostegno economico dello Stato a banche e imprese si era fatto, a seguito della Prima Guerra Mondiale, sempre maggiore, soprattutto per mezzo della Banca d'Italia che, in tal modo, si era esposta in maniera ingentissima – nel tentativo si salvarli – nei confronti di tali istituti già gravemente compromessi (Ciocca, 2014 - p. 24). Si era creato così un circolo vizioso: la crisi delle imprese si era rapidamente trasmessa alle banche private e da loro proprio alla Banca d'Italia. Ancora una volta, pubblico e privato si trovavano fianco a fianco, i propri interessi non contrapposti ma *sovrapposti*, alla ricerca di una soluzione comune (Menichella, 1986 - p. 108).

La situazione giunse quasi al punto di rottura, tanto che Giuseppe Toeplitz, influente vertice della Comit, si risolse a recarsi in udienza da Mussolini, a Palazzo Venezia, in data 11 settembre 1931.

Toeplitz – che puntava ad un ampio sostegno finanziario da parte Stato che permettesse alla sua banca di mantenere una certa autonomia (e, di conseguenza, a lui di seguitare a controllarla) – presentò al "Duce" una sintetica relazione (preparata da Raffaele Mattioli, giovane e competente collaboratore dello stesso Toeplitz) con cui si prospettava il salvataggio dell'istituto, all'interno di uno schema più ampio di economia regolata, che si immaginava avrebbe reso il progetto più appetibile alla dirigenza fascista. Mussolini, che pure diffidava di Toeplitz, ben consapevole della gravità della situazione e preoccupato dalle conseguenze politiche che sarebbero potute venire dal crollo del sistema finanziario-imprenditoriale del Paese, prese sul serio la proposta e la passò al Ministero delle Finanze, allora retto dall'ex nazionalista, ebreo palermitano, Guido Jung. Jung e i suoi collaboratori elaborarono lo schema originario, alla ricerca di una soluzione efficace e quanto più possibile definitiva alla "mostruosa fratellanza siamese"[1] che s'era venuta a creare tra banche e imprese. La soluzione prospettata da Toeplitz, al contrario, appariva eccessivamente sbilanciata: allo Stato gli oneri inziali di risanamento, alle banche gli eventuali futuri proventi. Ma soprattutto Jung fu decisivo nel convincere Mussolini ad affidare la presidenza del nascente ente di risanamento ad Alberto Beneduce, capacissimo e controverso

1 La celebre definizione è dello stesso Mattioli.

personaggio dell'Italia post-liberale, ex socialista, massone, fedelissimo di Francesco Saverio Nitti e Ivanoe Bonomi, tanto da riceverne importanti incarichi nei rispettivi governi, antifascista della prima ora, si era poi unito all'ampia schiera di "fiancheggiatori" che finirono per legittimare il Regime, fornendogli solide basi su cui appoggiarsi – pur senza mai richiedere la tessera del partito[2] ed anzi, venendo apertamente osteggiato da ampie componenti del fascismo, durante tutto il lungo periodo del suo incarico.

Beneduce è stato definito da più parti come un "uomo per tutte le stagioni", vista la sua capacità trasformistica di adattarsi alle mutate circostanze, mantenendo incarichi di potere a prescindere dalla fazione politica di volta in volta al Governo. Questa sua abilità "mimetica" lo agevolò sicuramente nella sua carriera e spiega in qualche misura l'enorme potere che egli riuscì infine ad accumulare nelle sue sole mani[3]. Certamente era un uomo con un disegno e lo dimostra tutto il suo percorso, anche nella fase precedente alla presidenza dell'IRI: l'esperienza nel Consiglio d'Amministrazione dell'INA, Istituto Nazionale delle Assicurazioni, tra il 1912 ed il 1919; quella al Crediop, Consorzio di credito per le opere pubbliche, dal 1919; e ancora all'Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità, ICIPU, a partire dal 1924. Tutti enti a cui trasmise la propria impronta, ossia (in estrema sintesi) un modello misto pubblico-privato che puntava sulla riorganizzazione degli enti statali in base a criteri di produttività ed efficienza, sempre orientati però – oltre che al profitto – all'interesse pubblico, ragion d'essere prima ed ultima dello stesso Stato. Le "imprese Beneduce" ebbero infatti, nel tempo, alcuni caratteri distintivi che le accomunarono tutte, tra cui si riconosceva un corpo agile – secondo il principio nittiano: "poche persone, ben pagate"[4] – il rigetto, nei limiti dell'opportunità politica, di dinamiche clientelari nella scelta dei propri investimenti, l'ideale di fondo di una sorta di "superiorità morale" dello Stato sui privati, che gli fece affermare, nel rapporto della Sezione smobilizzi dell'IRI dell'anno 1934:

> *«Quando si raccolgono centinaia di milioni o miliardi di depositi il comando non può spettare a sparute pattuglie di azionisti nascoste nell'ombra, ma deve invece spettare allo Stato, che rappresenta la collettività: quella collettività che affida fiduciosa i propri depositi e che non può fruire di elementi di controllo che non siano lo Stato».*

Certo questa sua visione non era – ancora una volta – condizionata da pregiudiziali ideologiche di sorta, tanto che Beneduce si batté sempre affinché il nascente Istituto per la Ricostruzione Industriale fosse governato da quella forma mista che sarebbe poi divenuta peculiare: ente pubblico le cui singole imprese, tuttavia, fossero rette da una conduzione privatistica e quanto più possibile autonoma dai vari ministeri. Questa forma, nella mente del suo ideatore, avrebbe dovuto portare (e difatti portò) a una sintesi tra l'attenzione per l'interesse collettivo tipica del pubblico e l'efficienza competitiva del privato. Nelle sue parole[5]:

> *«Criterio fondamentale che ha presieduto a tutta l'opera dell'IRI è stato quello della gestione su basi economiche: il fatto che talune aziende industriali siano venute a trovarsi nell'orbita dello Stato non deve liberarle dalla ferrea necessità, per ciascuna di esse, di far quadrare i costi con i ricavi, di mantenere cioè la gestione aziendale nei limiti imprescindibili delle necessità di bilancio».*

L'IRI insomma – che per di più negli intenti originari doveva essere un ente provvisorio[6], utile soltanto a traghettare banche e imprese oltre quel difficile periodo, e che invece ebbe vita per oltre mezzo secolo – non fu voluta per qualche fine dirigistico dell'economia[7], ma originò piuttosto da una valutazione estremamente concreta, pessimistica e diffusa della situazione del grande capitale italiano. Come nota Ciocca[8]:

> *«[...] le ragioni oggettive di fondo, d'ordine economico, che portarono all'istituzione dell'IRI furono quindi essenzialmente [...] conservare all'economia del Paese sia industrie che i capitalisti privati si erano dimostrati non all'altezza di gestire, sia banche che si erano dimostrate incapaci di alimentare quelle industrie in condizioni di equilibrio finanziario [...] Nell'affermare il ruolo dello Stato a tutela del pubblico risparmio fu decisiva la coincidenza in Mussolini e in Beneduce [...] di un giudizio severamente negativo nei confronti dell'alta finanza».*

Ancora una volta, dunque, la scelta di far intervenire lo Stato in maniera tanto importante e duratura nell'economia venne presa dopo aver scartato tutte le altre, per ragioni pratiche, contingenti. Donato Menichella, nel suo rapporto del luglio 1944 al Capitano dell'esercito alleato, Andrew Kamarck affermava:

> *«[...] se lo Stato italiano (attraverso l'I.R.I.) si è trovato a possedere le azioni delle tre maggiori banche del Paese e molte grosse partecipazioni industriali, ciò non è avvenuto in base ad un proposito dello Stato stesso di voler assumere la gestione di importanti complessi finan-*

2 Che accetterà poi, ormai gravemente malato, soltanto nel febbraio 1940.
3 Beneduce venne soprannominato, a seguito dell'articolo di un giornale inglese come "il dittatore dell'economia italiana".
4 Il motto è riportato in una missiva di Beneduce al ministro delle Finanze, Paolo Thaon de Revel, datata 31 dicembre 1935, AsIRI, s. I. 2, f. 3, copialettere, doc. 1126.
5 *Relazione del Presidente sul bilancio al 31 dicembre 1935-XIV*, p. 14, asIRI, serie nera, b. 18.
6 Mussolini, all'atto della firma del decreto istitutivo, pare abbia domandato a Jung e al giurista Alberto Asquini: "Quando lo chiuderemo questo convalescenziario?" citato in (Ciocca, 2014 - p. 47).
7 Moltissime sono le conferme in questo senso all'interno sia di documenti ufficiali dei protagonisti di quest'esperienza, che di opere di studiosi. Ne citiamo una per tutte: *"Va escluso che il duce intendesse attuare attraverso l'IRI una politica economica esplicitamente dirigista, e quindi non solo con un arco cronologico più esteso rispetto a quello occorrente per la soluzione dei problemi più urgenti sul tappeto, ma anche con una forte caratterizzazione statalista"* (Ciocca, 2014).
8 (Ciocca, 2014 - pp. 44-46).
Mussolini appunto condivideva questo punto di vista, tanto che, in occasione delle trattative tra Stato e privati per lo smobilizzo della SIP, di fronte all'ostinazione di questi ultimi di ottenere la società alle proprie condizioni (nettamente negative per la controparte, a fronte degli ingenti sforzi fatti per risanarla), il "Duce" sbottò: "Non diamogli niente, questi grandi industriali non se la meritano: sono solo dei gran coglioni!" (Franzinelli, Magnani, 2009 - p. 232).
Anche Menichella torna spesso su questo punto nelle proprie relazioni, parlando in termini francamente pessimisti del grande capitale italiano. Nel già citato rapporto presentato il 2 luglio 1944 al Capitano Andrew Kamarck (economista statunitense, membro dell'esercito alleato, inviato in Italia nella Seconda Guerra Mondiale) scrisse: "[...] *anche se lo Stato avesse voluto fare cessione di tutto il patrimonio dell'I.R.I., non esistevano allora, come non esistono oggi in Italia, capitalisti capaci di compiere uno sforzo finanziario così imponente come quello necessario* [...]" (Menichella, 1986 - p. 138).

ziari e industriali in luogo e vece di capitalisti privati e ad essi sottraendola imperativamente [...]».

E anzi, ancora nel 1934, lo stesso Beneduce scriveva:

«[L'IRI] sa che il suo dovere è di vendere, di realizzare: perché sa che, nonostante ogni buona volontà che si ponga nella direzione e nell'amministrazione delle aziende e nonostante ogni vigile cura che si abbia di mantenere vive le responsabilità e le iniziative dei dirigenti, il clima dell'appartenenza a un grande Istituto statale non è il più adatto perché i dirigenti si sentano spinti nelle innovazioni e nelle iniziative che sono il fondamento del successo nelle aziende industriali».

Ma, per quanto si fossero dunque prospettate altre soluzioni e si fosse anche disposti a far fronte alla situazione in altro modo, l'aggravarsi della crisi, nel 1932, rese definitivamente evidente a Mussolini, Beneduce e Jung che la soluzione al problema non poteva che essere radicale. Ottenuta dunque piena fiducia – e, di conseguenza, pieno potere di azione – da parte di Mussolini, l'attenzione di Beneduce si concentrò in particolare sul sistema bancario, che si era rivelato la componente assieme più vulnerabile e dirimente di tutto quel complesso ingranaggio economico-finanziario. Il nuovo ente regolatore dell'economia italiana che andava nascendo doveva innanzitutto interporsi tra credito e imprese, separare l'uno dalle altre, risanare e rapidamente valorizzare le "energie produttive della nazione". Fu su queste basi che l'IRI – istituito, il 23 gennaio 1933, presso degli "scarni uffici", in via Veneto, a Roma – operò inizialmente.

La guerra all'Etiopia, le sanzioni, l'autarchia e la conquista dell'Impero furono poi decisivi, però, nello sconvolgere i progetti originari e fu da allora che si iniziò a pensare all'IRI come ad un ente di carattere permanente, che potesse orientare in maniera organica e decisiva gli sforzi industriali della nazione (De Felice, 1981 - p. 331). Nonostante questo e nonostante il r.d.l. n. 905 del 24 giugno 1937 sancisse ufficialmente la trasformazione dell'IRI in ente permanente, Beneduce seguitò a difendere da ingerenze sia esterne (soprattutto da parte del Ministero delle Corporazioni, che a più riprese tentò di assumere sotto di sé il controllo dell'istituto) che interne (ci fu per un certo periodo un conflitto con l'Ilva, per quanto riguardava il comparto siderurgico) (d'Antone, 2011 - p. 226) l'operato dell'IRI, sostenuto in questo (ed era, si capirà, un aspetto fondamentale) dallo stesso Duce, che richiamò sempre come un pregio il concorso tra pubblico e privato di cui si faceva forza l'istituto.

Dal "Miracolo Economico" alla crisi dello Stato Imprenditore in Italia (1950-1986)

Trascorse le drammatiche esperienze della guerra e delle sue conseguenze durissime per Stato e popolo italiano, venne il momento di ricostruire.

Il ventennio 1950-1970 rappresentò non soltanto un periodo di straordinaria crescita per il Paese, ma anche la fase di massima espansione mai conosciuta dall'economia italiana nell'intera sua storia nazionale. Durante tale intervallo di tempo il PIL italiano crebbe ad un livello medio annuo molto prossimo al 6%, quello pro capite passò da un differenziale di 100 a 186 rispetto alla media dei Paesi dell'Europa occidentale ad uno di 100 a 148 (a parità di potere d'acquisto) sempre rispetto ai medesimi. I mutamenti economici e sociali furono dunque rilevantissimi, come testimoniato sia dai dati (tra il 1951 e il 1961 diciassette milioni di cittadini italiani cambiarono residenza, le città con più di 100.000 abitanti videro il raddoppiarsi della propria popolazione, vi fu in generale una tendenza nettissima all'inurbamento, con perdita di rilievo sia economica che culturale delle campagne) che dalle polemiche "anti-capitaliste" lanciate da certa parte dell'intellighenzia nazionale (Pasolini, 1975)[9].

A caratterizzare questo periodo furono, ancora una volta, figure notevolissime quali Oscar Sinigaglia, Vittorio Valletta, Giuseppe Luraghi, Raffaele Mattioli: grandi manager che trovarono il contesto ideale per imprimere la propria capacità di visione al sistema economico nazionale.

Il contributo dell'IRI a questo eccezionale sviluppo fu decisivo[10]. L'istituto riuscì ad accompagnare la crescita della grande impresa in una fase internazionale di grande espansione, coadiuvata in questo da una serie di fattori contingenti non secondari, come la politica valutaria restrittiva attuata dal governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi, a partire dal 1947, ed il basso livello generale dei salari, che fino allo scorcio degli anni Sessanta permise alle aziende di contenere le spese, aumentando di conseguenza i profitti. Piero Gnudi recentemente ha affermato che "il miracolo economico fu provocato dal grande sviluppo industriale del dopoguerra e in Italia, allora, l'industria era l'IRI"; frase questa che coglie appieno sia gli aspetti positivi che quelli maggiormente critici di una simile situazione. Come scrive Troilo infatti:

«Un turista straniero arriva in Italia con un aereo dell'Alitalia? Alitalia è la compagnia aerea dell'IRI. Sbarca a Genova da uno dei più bei transatlantici del mondo, come la Michelangelo o la Raffaello o la Cristoforo Colombo o la Leonardo da Vinci? Sono dell'IRI. Noleggia una macchina veloce ed elegante, come un'Alfa Romeo? È dell'IRI. Per uscire da Genova percorre la prima strada sopraelevata costruita in Italia? È dell'IRI, ed è stata realizzata con l'acciaio della Finsider (IRI) ed il cemento della Cementir (IRI). Uscito dalla città prende un'autostrada della più estesa rete esistente in Europa? È dell'IRI. Assaggia i prodotti della Motta o dell'Alemagna? Sono aziende IRI. Dopo pranzo telefona a qualcuno della sua città, usando la prima teleselezione integrale da utente del continente? È una linea della Sip, cioè dell'IRI. Arrivato a destinazione, deve cambiare della valuta? Va in una delle principali banche italiane (la Banca Commerciale Italiana o il Banco di Roma o il Credito Italiano), è anch'essa dell'IRI» (Troilo, 2008).

9 Un'altra opera fortemente critica verso tale processo di urbanizzazione e le sue conseguenze economiche, fisiche e sociali è la pellicola *Le mani sulla città*, di Francesco Rosi.

10 *"Nel ventennio del miracolo il fatturato in termini reali dell'IRI aumentò, per addetto, quasi del 7% l'anno. Sebbene l'IRI operasse in rami d'attività difficili, largamente disertati dal capitale privato, il progresso di produttività fu rapido, in particolare fino al 1962. Gli addetti alle attività non finanziarie passarono da 190mila nel 1950 a 237mila nel 1962. Aumentarono a un ritmo (1,9% l'anno) superiore a quello (1,3%) delle unità di lavoro nell'intera economia. Nello stesso periodo il fatturato crebbe, a prezzi costanti, a un tasso annuo (11%) poco meno che doppio rispetto a quello con cui si sviluppò il Pil del Paese."* (Ciocca, 2014 - pp. 144-145).

Se da una parte l'IRI era riuscito infine a portare a compimento tutta una serie di progetti avviati al termine della guerra e a sostituirsi con successo ad una classe privata nazionale che nella grande impresa si era dimostrata mancante, dall'altra era cresciuto troppo, ma soprattutto lo aveva fatto in un contesto a cui si era adattato perfettamente ma che non era più ripetibile. Il così detto "autunno caldo" (1969) aprì una fase di rivendicazioni da parte della classe lavoratrice che avrebbe avuto approdi anche tragici per il Paese e che comunque andò via via a limare la competitività dell'industria nazionale; gli "shock" petroliferi del '73 e '76 mutarono poi le condizioni fondamentali in cui le imprese operavano, con il prezzo del greggio che aumentò in maniera vertiginosa in breve tempo; la fine del sistema di Bretton Woods, infine, che scatenò una vera e propria "guerra delle valute", in cui gli Stati Uniti trasmettevano inflazione ai propri partner commerciali e questi dovevano scegliere a loro volta se rivalutare o svalutare la propria moneta[11], generando squilibri finanziari notevoli e dunque un contesto poco favorevole agli investimenti.

In un ambito tanto problematico non sorprende che la grande industria, per definizione poco recettiva ai cambiamenti epocali, abbia subito i contraccolpi maggiori, non solo in Italia, ma a livello internazionale (Frigero et al., 2013), e non solo per quanto riguarda le partecipate pubbliche, ma anche nel settore privato. Si andarono insomma definendo, negli anni Settanta, tutti gli elementi di crisi che avrebbero condotto al nuovo scenario economico globale, con una sempre più marcata finanziarizzazione dell'economia, l'affermazione della piccola-media impresa – più flessibile e dunque maggiormente adatta a sopravvivere in contesti problematici – e soprattutto di quel clima (anche culturale) favorevole ad una progressiva estromissione dello Stato dalle cose economiche che sarebbe culminato con il grande processo di privatizzazioni degli anni Ottanta-Novanta che pose fine alla stessa esperienza dell'IRI.

All'interno di tale complesso scenario, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale finì progressivamente per perdere quella rigida osservanza dei principi economicistici che l'aveva contraddistinto invece nel periodo precedente. La necessità politica di mantenere non solo in vita, ma anche in salute, le aziende a partecipazione statale – a fronte di una sempre maggiore perdita di competitività delle stesse – portò a decisioni che, talvolta, poco avevano a che fare con una corretta gestione economica generale. Capitò sempre più di frequente che le nomine in seno all'IRI fossero dettate da ragioni clientelari e che lo Stato arrivasse a ripianare le perdite delle singole imprese con sistematica facilità, generando nei vari dirigenti una condizione di *moral hazard* (Silva, 2013) che non poteva che nuocere a lungo andare.

Vi furono poi altre contingenze particolari, come la scelta, da parte degli organi di governo del Paese, di risolvere in maniera drastica l'annosa "questione meridionale": la legge n. 634 del 29 luglio 1957 imponeva infatti di stanziare il 60% dei nuovi investimenti ed il 40% di quelli totali al Sud[12]. Si trattava di un provvedimento di enorme rilievo, che portò certo a dei benefici che però furono molto inferiori sia alle attese che alle necessità pratiche. L'IRI si adeguò alle nuove normative effettuando alcune grandi operazioni: la creazione di un grande polo siderurgico a Taranto[13]; la costruzione di un nuovo stabilimento dell'Alfa Romeo a Pomigliano; la localizzazione di importanti investimenti nel settore dell'alta tecnologia tra Campania, Sicilia, Puglia e Abruzzo. L'effetto di simili ingenti operazioni fu sì quello di stimolare l'economia delle aree interessate, ma senza che da queste si ingenerasse poi un circolo virtuoso di qualche tipo, uno sviluppo materiale ed anche culturale dell'attività d'impresa. La creazione di grandi impianti in una zona così storicamente poco recettiva ad un tipo di sviluppo simile fece sì che questi finissero per somigliare a delle "cattedrali nel deserto", destinate a scomparire una volta che fossero terminate le sovvenzioni pubbliche. Di questo, già all'epoca, si rendeva conto una parte degli stessi vertici dell'IRI. Scriveva infatti nel 1975 Pasquale Saraceno, economista, per lungo tempo alto dirigente dell'istituto, Presidente della SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), figura eminente dell'economia nazionale:

> *«Che il sistema industriale italiano debba estendersi a tutto il paese così da dare occupazione anche alla forza lavoro disponibile nel Mezzogiorno, riducendo al minimo le correnti migratorie è opinione che, ormai, non suscita più serie obiezioni»* (Saraceno, 1975 - pp. 108-111).

Ma seguitava poi dicendo:

> *«Il dibattito è invece più che mai aperto sulle politiche da adottare per raggiungere il detto risultato; costruzione di infrastrutture, contributi agli investimenti di capitale, contributi ai costi di esercizio e altri incentivi non hanno infatti ancora determinato, nel Mezzogiorno, il voluto flusso di investimenti industriali.* [...] *In conclusione, lo sviluppo industriale delle regioni meridionali ha una sola determinante: l'esistenza di una diffusa convenienza all'investimento industriale. Creata questa condizione si aprirà un largo campo ad iniziative delle imprese a p. s. nei casi in cui la convenienza ad investire nel Mezzogiorno non sia prontamente percepita dal capitale privato e, naturalmente, che non si tratti di impianti di piccola e media dimensione*[14]*. Il tipo di sviluppo che sarà così generato metterà capo nel Sud a un apparato indu-*

11 L'Italia optò per le celebri "svalutazioni competitive" che, se ne favorirono certo le esportazioni, causarono d'altra parte una serie di squilibri macroeconomici che fecero sentire i propri effetti nei decenni successivi (Parboni, 1985).

12 Tali percentuali verranno poi aumentate nel 1971, mediante articolo 7 della legge n. 853 del 6 ottobre: la percentuale dei nuovi investimenti da stanziare al Sud passò infatti all'80%, mentre quella degli investimenti complessivi al 60%.

13 Scrive a proposito Amatori: *"A Taranto la questione è per certi aspetti diversa. Nella decisione iniziale, alla fine degli anni Cinquanta, convergono, dopo le prime perplessità, management e autorità politica. Nella stessa logica "nazionale" che aveva ispirato Oscar Sinigaglia, realizzare un grande impianto siderurgico al Sud è insieme un'operazione politicamente rilevante ed economicamente giustificata. Il problema dell'economicità della scelta si porrà invece con la decisione del secondo raddoppio, nel 1970. Materia di vertenza, interna al gruppo e rispetto alle pressioni politiche, è la decisione di ubicare a Taranto il previsto incremento di capacità produttiva. In questo quadro pesarono indubbiamente, più che la razionalità economico-produttiva – che avrebbe suggerito la scelta di Piombino – la possibilità di assicurarsi il finanziamento dell'investimento e, naturalmente, la consapevolezza che il mondo politico avrebbe visto con favore una decisione che comportava un aumento dei livelli occupazionali in una delle aree "sensibili" del Mezzogiorno."* (Amatori, 2012 - p. 48).

14 Di opinione affatto diversa era invece Giorgio Ceriani Sebregondi, capace dirigente di IRI, Ansaldo e SVIMEZ, morto prematuramente, che sosteneva piuttosto per il Mezzogiorno uno sviluppo "da basso", che coinvolgesse da principio le piccole realtà e che creasse dunque un retroterra propizio all'attività imprenditoriale diffusa (Casula, 1990; Ceriani Sebregondi, 1965).

striale misto – pubblico e privato – omogeneo con quello esistente nel Centro-Nord [...] *Se questa concezione potrà animare la politica di industrializzazione del Mezzogiorno saranno certamente abbandonate le norme che fanno obbligo al sistema delle p. s. di localizzare nel Mezzogiorno determinate quote dell'ammontare complessivo dei loro investimenti»* (Saraceno, 1975 - pp. 108-111).

Insomma, la spinta dello Stato poteva e anzi doveva manifestarsi al principio, per contribuire a produrre quella vitalità che il settore privato da sé non era riuscito a garantire[15], ma di lì avrebbe poi dovuto venirsi a creare un clima favorevole agli investimenti, in un contesto capace di autofinanziarsi nel medio periodo; cosa che, evidentemente, non avvenne.

Tutti questi fattori, uniti, contribuirono a creare una cornice di estrema instabilità e l'IRI finì per pagare una crisi economica non soltanto italiana, ma globale, in un contesto che era divenuto ormai estremamente interconnesso e che imponeva adattamenti tanto rapidi quanto radicali. I vecchi modelli non erano più validi ed i rimedi sino a quel momento utilizzati per correggere certi problemi strutturali del sistema economico italiano dimostrarono di non poter essere più replicati nel nuovo contesto. L'implementazione del Mercato unico europeo – con la rimozione delle barriere non tariffarie – e del processo di integrazione economica e monetaria cambiarono poi in maniera ancora più netta il modo di fare impresa in Europa, ponendo l'industria continentale di fronte ad un mercato estremamente più largo e competitivo rispetto al passato.

In questa cornice la reazione delle grandi conglomerate non solo italiane, ma europee, fu simile, con un generale arretramento della grande industria, una diminuzione della diversificazione produttiva ed una conseguente tendenza a concentrare le proprie energie su di un *core business* e infine un incremento della multinazionalità delle aziende, che cercavano sempre più di creare reti internazionali per riuscire a competere nel nuovo ambito globalizzato. In Italia, tuttavia, il mutamento fu più lento che altrove (Silva, 2013) (essenzialmente Francia, Germania e Regno Unito) e condizionò negativamente non solo l'andamento dell'impresa pubblica, ma anche di quella privata.

Tra lo scorcio degli anni Settanta ed il principio degli Ottanta, con la nomina di Pietro Sette alla presidenza dell'IRI e quella di Gianni De Michelis al Ministero delle Imprese a Partecipazione Statale, si iniziò a ragionare in maniera organica su come porre freno ad una crisi che non dava cenno di arrestarsi e anzi minacciava di divenire endemica[16]. I punti su cui i due scelsero di concentrarsi furono: un necessario ritorno ai princìpi di efficienza ed economicità dell'Istituto, che gli consentisse di autofinanziarsi, attirando capitali privati; una maggiore internazionalizzazione, con una più massiccia presenza diretta all'estero e una politica di accordi, acquisizioni e *joint venture* al di fuori dei confini nazionali (De Michelis, 1981); l'individuazione dei settori più promettenti (perlopiù quelli ad altro contenuto tecnologico), verso cui indirizzare i due terzi degli investimenti generali; un ridimensionamento dell'intervento nel Mezzogiorno, con una preferenza per lo sviluppo della piccola-media impresa e del settore dei servizi – in netta controtendenza, dunque, con quanto cercato di fare tra gli anni '50 e '70, ossia l'applicare un processo di industrializzazione massiccia al Meridione attraverso gli importanti investimenti cui si è accennato sopra.

Tali proponimenti risultarono ancora più marcati ed urgenti sotto la presidenza Prodi, che durò per due mandati – dal 1982 al 1989 – e che vide concentrarsi in quel periodo i tentativi più decisi di riformare l'IRI in maniera strutturale. Va sottolineato che un simile intervento era, all'epoca, motivato dalla ferma volontà di mantenere in vita ancora a lungo l'istituto e che gli smobilizzi anche importanti che pure ebbero luogo durante quegli anni erano appunto mirati a "ridare fiato" alla conglomerata, permettendole di tornare florida e soprattutto di concentrarsi sui settori maggiormente produttivi, tagliando i "rami secchi".

Altro aspetto che va evidenziato – e che si ricollega con quanto appena detto sopra – è l'influenza che progressivamente assunse sul corso degli eventi il processo europeo di unione economica e monetaria: il Libro Bianco della Commissione Delors (1985) e l'Atto Unico Europeo (1986) dettero infatti il via ad un processo che si sapeva già allora inarrestabile e a cui l'Italia – come gli altri Paesi della futura eurozona – dovettero necessariamente adeguarsi, con tutto ciò che questo comportava in termini economico-finanziari[17].

15 Saraceno giunse a teorizzare il concetto di "onere improprio" per le imprese a partecipazione statale, attraverso il quale difendeva il carattere "speciale" delle aziende pubbliche, che non potevano – visti gli ambiti di interesse collettivo in cui si trovavano ad operare – seguire in tutto e per tutto quei princìpi di economicità osservati invece dalle società private. A questo proposito: *"L'azienda nazionalizzata non è dunque sollecitata dal proprio ordinamento a rendere espliciti i costi relativi ai fini politici che essa persegue, a rendersi conto degli oneri conseguenti a possibili inefficienze e quindi a perseguirne l'eliminazione; a fine esercizio sarà il Tesoro dello Stato che coprirà il deficit, così come è il Tesoro che si deve dare carico di procurare all'azienda i mezzi finanziari di cui ha bisogno.* [...] *Il fatto è che l'ordinamento delle aziende nazionalizzate non riflette le esigenze di un'impresa, ma quelle di un'opera pubblica. Cioè di un'attività che non viene rigorosamente valutata in termini di economicità; si investe nei servizi postali così come si investe per la costruzione di un ponte.* [...] *Naturalmente il sistema può nell'interesse generale uscire senza sprechi dalla logica del profitto (ed è per questo che esso è sorto e si è sviluppato) solo a condizione che il potere politico indichi con chiarezza i condizionamenti cui vuole assoggettare le aziende del sistema, copra gli eventuali costi comportati da tale uscita e controlli che i condizionamenti siano dovutamente osservati."* (Saraceno, 1975 - pp. 130-131).

16 Nel 1979 le perdite totali dell'IRI (bilancio consolidato) assommavano a 1.346 miliardi di lire; l'anno successivo erano già cresciute a 2.401 miliardi, quasi raddoppiando. Per citare un solo esempio, emblematico, della situazione relativa alle singole imprese partecipate: la Società Agricola Maccarese rimase in costante perdita dal 1959 e nel 1980, in conseguenza del peggioramento generale dell'economia, aveva raggiunto un disavanzo di 600 milioni al mese (Silva, 2013 - p. 394).

17 *"In Italia, oggi, infine, ci troviamo di fronte ad un altro problema. La Commissione CEE di Bruxelles ha cominciato negli ultimi anni a considerare come elemento distorsivo alle imprese pubbliche (i cosiddetti aiuti di Stato alle imprese). L'Italia, che non ha assunto decisioni drastiche di riduzione del volume degli aiuti, è stata la prima ad attirare l'attenzione della Commissione. Ancora una volta, come spesso è accaduto nella nostra storia, eventi esterni incidono su quelle che dovrebbero essere le nostre decisioni: la frammentazione del nostro potere diventa un elemento per cui le decisioni non vengono prese da noi, ma vengono prese in gran parte da altri o, quantomeno, sotto l'impulso di stimoli esterni. Il fatto nuovo oggi è che a Bruxelles c'è qualcuno che sta prendendo decisioni che ci obbligheranno in qualche modo a cambiare i confini fra pubblico e privato anche all'interno del nostro Paese. Naturalmente coloro che stanno prendendo queste decisioni non lo faranno guardando al nostro interesse. Lo faranno probabilmente nel loro interesse. Ritengo che questa situazione di incertezza, di rinvio, di frammentazione delle strutture decisionali non giovi proprio a nessuno."* (Prodi, 1992).

Tra spinte interne ed esterne: le privatizzazioni in Italia (1992-2001)

Ora, senza entrare eccessivamente nel dettaglio, basterà osservare rapidamente alcuni aspetti di rilievo della parabola dello stesso IRI per trarre qualche monito senz'altro utile per il futuro. In particolare sembra di grande interesse, oggi, ricordare come mai tale ente venne definitivamente soppresso, nel 2002, dopo oltre un decennio di parziali ma sistematici smobilizzi. Si può dire che le spinte in tal senso (e, più in generale, alle privatizzazioni in Italia) furono in sostanza tre:
– una interna, finanziaria;
– una interna, politica;
– una esterna, politico-finanziaria.

La prima era l'esigenza di abbassare il livello del debito pubblico italiano in un momento in cui i tassi di interesse internazionali si stavano alzando improvvisamente. Come ricorda De Cecco:

> *«A dire il vero, l'insostenibilità del debito pubblico italiano derivava dal fatto che esso aveva raggiunto dimensioni solo compatibili con tassi di interesse internazionali bassi proprio quando questi ultimi aumentarono non gradatamente ma all'improvviso e quasi di scatto, attingendo livelli inimmaginabili in tutto il periodo pluridecennale precedente»* (Affinito et al., 2000).

Oggi i tassi di interesse sono bassi e questo appare propizio in una fase in cui inevitabilmente il debito pubblico si troverà a crescere per sostenere l'economia in crisi. Ma questo, d'altra parte, potrebbe ritornare ad essere una zavorra insostenibile nel momento in cui tali tassi dovessero nuovamente – e d'improvviso – tornare ad alzarsi. Da un simile pericolo aveva messo in guardia di recente la stessa governatrice della Bce, Christine Lagarde, ancor prima che l'epidemia di Covid-19 si trasformasse in pandemia, divenendo un problema diretto e improcrastinabile per l'Europa (Valentini, 2020).

La seconda spinta era la necessità di spezzare – almeno in parte – la dinamica clientelistica che sempre aveva unito enti a partecipazione pubblica e partiti politici di governo, ma che (come visto) a partire dagli anni Settanta era progressivamente degenerata, portando ad un'espansione incontrollata di enti quali l'IRI, molte delle cui aziende controllate operavano in campi tutt'altro che strategici per gli interessi del Paese e che rappresentavano poi – a livello finanziario – una perdita netta per la conglomerata.

A titolo di esempio si possono citare un paio di testimonianze. La prima è dell'ultimo Presidente dell'Istituto, il Dottor Piero Gnudi, il quale ha affermato[18]:

> *«[Negli anni Settanta] la crisi economica seguita alla famosa crisi del petrolio e poi l'avanzata del partito comunista, la paura che potesse arrivare ad ottenere ruoli determinanti all'interno del governo, fecero sì che l'IRI non venisse visto solamente come una componente produttiva del Paese, una parte a sostegno del Paese, ma anche come un sistema per comprarsi consenso, per garantire consenso alla maggioranza».*

La seconda dell'ex ministro dell'Industria, Paolo Savona, il quale dopo aver osservato per anni il comportamento dei vari dirigenti delle aziende pubbliche, si definì "*liberista per disperazione*".

Quelli del clientelismo e delle inefficienze sono rischi concreti anche oggi e l'unico modo per riuscire a scamparli è di dotarsi di meccanismi di controllo severi, oltre che di una classe dirigente preparata e con un forte senso dello Stato. Di questo parleremo più approfonditamente nel prossimo punto e in conclusione.

La terza e decisiva spinta, fu il "vincolo esterno" europeo. L'avvento della globalizzazione, il crollo del Muro di Berlino e la conseguente fine della Guerra Fredda impressero un'accelerazione improvvisa al processo di integrazione europea, con tutto ciò che questo significava in termini di unione economica e monetaria.

Come già accaduto in occasione dell'adesione allo Sme (1979), la determinazione italiana ad entrare a far parte dal principio del gruppo di Paesi che avrebbero condiviso la moneta comune fu figlia di valutazioni eminentemente politiche, per quanto da ciò derivassero inevitabilmente poi conseguenze anche e soprattutto economiche e finanziarie.

In Europa, in effetti, grandi mutamenti si erano preparati già a metà degli anni Ottanta. Un passaggio decisivo fu la nomina, il 18 luglio 1984, di un nuovo Presidente della Commissione Europea: Jacques Delors, socialista francese classe '25, destinato con la sua opera a dare un impulso nuovo e determinante al processo di integrazione europea.

Già al suo discorso di insediamento di fronte al Parlamento Europeo (14 gennaio 1985), Delors tracciò le linee guida del suo programma, auspicando per la Commissione un ruolo di maggiore interventismo rispetto al più recente passato, in maniera tale che questa si rivelasse concretamente centrale nell'ottica della costruzione europea. Era questo un disegno particolarmente ampio e ambizioso, ispirato da una visione effettivamente federale dell'Europa, in contrapposizione a quella di un altro statista francese, De Gaulle, che a suo tempo aveva fatto in modo di favorire invece lo sviluppo di un'Europa confederale, una "Europa degli Stati". Nella visione di Delors, infatti, una Commissione più politicamente rilevante costituiva il primo passo verso un vero e proprio governo europeo, slegato quanto più possibile dal controllo dei singoli Stati membri e dunque da un'ottica meramente nazionale (e nazionalista).

La ragione di un simile diverso atteggiamento rispetto al passato va certo cercata negli enormi squilibri economico-finanziari che negli anni '70 erano giunti a colpire i Paesi capitalisti e che avevano condotto lentamente ma inesorabilmente all'abbandono del modello industriale fordista nonché ad una progressiva finanziarizzazione dell'economia. La svalutazione del dollaro e il trasmettersi del suo effetto inflattivo sulle valute dei suoi principali partner

18 Intervista del Dottor Piero Gnudi con l'autore. Bologna, 20 maggio 2019.

economici (i Paesi della CE, con in testa la Germania, ed il Giappone) fu in qualche modo il motore di questi squilibri, che condussero ai due "shock petroliferi" del '73 e '79 e a quella che la storiografia ricorda come "la guerra delle valute". La reazione europea a tali criticità fu dapprima il così detto Serpente monetario (1973) e poi il Sistema monetario europeo (1979); due accordi, questi, volti a vincolare tra loro le monete dei Paesi della CE, il secondo dei quali accompagnerà per altro gli Stati aderenti sino al 31 dicembre 1998: all'adozione, cioè, dell'Unione Economica e Monetaria. Tali sconvolgimenti, del resto, agevolarono l'affermazione di nuove teorie economiche, una delle quali – quella così detta neoliberista riconducibile alla "Scuola di Chicago" di Milton Friedman – si sarebbe presto imposta come dottrina dominante proprio negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, condizionando in maniera decisiva le scelte economiche dei Paesi capitalisti nei decenni '80 e '90. A tutto ciò sopra detto va aggiunta poi la fortissima accelerazione dello sviluppo tecnologico, all'interno di quella che è conosciuta come la Terza rivoluzione industriale. Questo complesso di fattori, unito, aprì le porte alla globalizzazione, con tutto ciò di buono e meno buono che avrebbe portato con sé. Significativo per dare una risposta a ciò che ci siamo domandati inizialmente e per comprendere poi anche quello che sarebbe avvenuto di lì a un decennio nella Comunità Europea, è quanto affermato nelle proprie memorie dallo stesso Delors:

> *«La montée des marchés et la dérégulation se feront avec ou sans nous. Le vent est là et il souffle fort. Il s'agit de savoir si le pilote du bateau peut résister au vent et trouver une trajectoire qui soit un bon compromis entre, d'un côté, l'evolution de l'environnement international et des idées, de l'autre, la défense de nos intérêts et du modéle européen».*

La crescita spasmodica dei mercati attraverso la deregolamentazione, lo sviluppo tecnologico, l'affermarsi di paradigmi economici nuovi imponevano delle scelte drastiche anche in Europa, se i Paesi della Comunità volevano reggere l'urto della globalizzazione dunque, che lo si desiderasse oppure no.

Oggi questo vincolo appare temporaneamente superato. La provvisoria sospensione delle normative UE in materia di aiuti di Stato (Commissione Europea, 2020) concedono infatti in questa fase emergenziale l'adozione di un determinato tipo di politiche, senz'altro più espansive e del resto necessarie al rilancio dell'economia dei Paesi europei. Come ha già dimostrato ampiamente la crisi finanziaria (e poi economica) del 2007 infatti, la mano pubblica risulta indispensabile per difendere quell'interesse collettivo di cui i privati – per definizione – difficilmente arrivano a farsi carico. Eppure, è perlomeno lecito pensare che terminata questa fase di emergenza (per quanto lunga) la politica dell'Unione sugli aiuti di Stato alle imprese ritornerà la stessa di ieri.

Questo può essere un bene, del resto, visto quanto si accennava sopra sulla necessità di dotarsi di meccanismi di controllo severi, in grado di rendere realmente efficienti le aziende pubbliche. È del resto nota la frase di Guido Carli, a proposito:

> *«Per parte mia, ho informato la mia azione all'idea che per il nostro Paese la presenza di un vincolo giuridico internazionale avesse una funzione positiva agli effetti del ripristino di una sana finanza pubblica, ritenendo, pessimisticamente, che senza questo obbligo difficilmente la nostra classe politica avrebbe mutato indirizzo»* (Carli, 1993).

Le prospettive di un azionariato diffuso in Italia

All'interno del più vasto dibattito riguardante nazionalizzazioni e privatizzazioni si inserì – al principio degli anni Novanta – una discussione accesa e stimolante, ma, come vedremo, priva di conseguenze significative, relativa alle prospettive di una crescita di rilievo dell'azionariato diffuso tra le imprese del nostro Paese. Soluzione questa che si poneva, si può dire, a metà tra i due estremi della proprietà pubblica e privata, soprattutto per quanto riguarda quei beni (a ragione) considerati di interesse pubblico quali acqua ed energia.

Parte di tali discussioni si ritrova – tra l'altro – in uno dei documenti di governo maggiormente significativi tra quelli prodotti durante la stagione delle privatizzazioni in Italia: il *Programma di riordino industriale* redatto dall'allora ministro del Tesoro, Piero Barucci[19]. Nel documento appena citato si rinviene un'analisi lucida ed organica sia dello "stato dell'arte" dell'industria italiana che della direzione che questa avrebbe dovuto assumere nell'immediato futuro. Si trattava tuttavia di un progetto industriale di ampio respiro – e soprattutto di lungo periodo – che mal si conciliava con la contingenza particolare in cui ci si trovava in quel momento e che imponeva a Roma un percorso quasi obbligato (per le ragioni sopra analizzate) verso la privatizzazione di enti a partecipazione statale. Pochi erano, in effetti, i margini di originalità ed iniziativa a disposizione della classe dirigente nazionale del tempo.

Sono molti i passaggi di tale relazione che meriterebbero approfondimento o comunque menzione, in quanto tra quelle righe venivano analizzati con precisione potenzialità e limiti del nostro apparato produttivo e veniva tracciato un ambizioso disegno di politica industriale che, se rispettato, avrebbe dato uno spessore e una prospettiva diverse alla stagione delle privatizzazioni nel nostro Paese[20]. Per ragioni di spazio ci concentreremo, tuttavia, solamente sui passi necessari a spiegare l'argomento centrale di questo paragrafo.

Alla voce "Limiti e problemi del nostro sistema industriale"[21] venivano elencati, tra gli altri: la "mancanza di un mercato nazionale del capitale di rischio"; una "dimensione competi-

19 Ministero del Tesoro, *Programma di riordino di IRI, Eni, Enel, Imi, Bnl ed Ina*, 14 novembre 1992.

20 Nel commentare gli esiti della stagione delle privatizzazioni in Italia e sostenendo che comunque queste rappresentarono un modo per rafforzare lo Stato, più che il Mercato, Cassese affermò infatti: *"Questa spiegazione serve più per la Francia e per il Regno Unito che per gli Stati Uniti. Mentre l'Italia, con le sue politiche a metà, resta a metà anche con le spiegazioni."* (Cassese, 1991 - p. 386).

21 *Ivi*, pp. 12 e ss.

tiva delle imprese quasi sempre insufficiente"; una "insufficiente cultura del mercato".

Con riferimento al primo punto si sottolineava come tale mancanza di capitali impedisse di sostenere gli investimenti destinati alla razionalizzazione e al conseguente sviluppo del sistema industriale del Paese. Il confronto tra il volume degli scambi realizzati sul mercato nazionale rispetto al PIL e quelli delle altre maggiori economie globali era infatti impietoso: esso corrispondeva a meno della metà di quello francese, circa un quarto di quello britannico, un quinto di quello statunitense, un ottavo di quello tedesco e addirittura un decimo di quello giapponese.

Rispetto al secondo punto veniva sottolineata la "ricchissima e diffusa presenza" di piccole e medie imprese che, assieme alla crisi della grande impresa pubblica, avevano creato un vincolo allo sviluppo di complessi industriali di dimensioni adeguate ad "affrontare la competizione su mercati sempre più estesi e a competitività crescente". L'industria italiana era caratterizzata infatti da una vera e propria polverizzazione di imprese – oltre 4 milioni quelle iscritte ai registri, all'epoca: reazione quella, secondo il ministro Barucci, ad una rigidità del mercato del lavoro superiore a quella presente negli altri principali partner europei. La dimensione dunque familiare dell'impresa in Italia (famiglie "grandi o piccole, consolidate o emergenti che fossero") appariva allora incapace di sostenere quel dinamismo economico e pure sociale che sarebbe stato richiesto in un simile momento di transizione.

Sul terzo punto riportiamo le esatte parole del ministro Barucci:

> *«La cultura prevalente del Paese ha condotto all'emarginazione di quelle componenti che facevano del principio del libero mercato il perno della nostra costituzione economica. Per decenni si è avuta una contrapposizione fra pubblico e privato, che si è fatta non tanto rigidità ideologica quanto ricerca a ritrovare motivi di convenienza diversi e molteplici, che hanno portato a costruire categorie meta-economiche, politicamente e socialmente convincenti, ma incapaci di dare all'Italia aziende competitive».*

Su questo punto si tornerà anche in seguito. Per ora basterà dire che la estesa sfiducia riguardo alla presenza di una adeguata cultura del mercato nel nostro Paese sarà alla base del fallimento del tentativo di affermazione di una base solida di azionariato diffuso all'interno del sistema industriale nazionale. Eppure, tra le pagine del "Programma di riordino", laddove veniva discusso de "Il sistema industriale italiano ed i presupposti per la sua ristrutturazione competitiva" la prospettiva di un azionariato diffuso veniva indicata come parte della soluzione ai mali industriali del Paese. Nel documento veniva sottolineato infatti quanto l'Italia restasse "una riserva importante di risparmio privato"; risparmio che, tuttavia, era normalmente indirizzato verso il finanziamento dell'indebitamento pubblico, attraverso l'acquisto di quei titoli di Stato che offrivano rendimenti sicuri e tendenzialmente stabili. Compito del Governo doveva dunque essere quello di far nascere "un nuovo circuito finanziario" nazionale, in grado di spingere e poi sostenere il processo stesso delle privatizzazioni, secondo il principio di azionariato diffuso di stampo appunto anglosassone (la così detta *public company*). La speranza era dunque quella che un maggiore coinvolgimento dei privati – nelle cui mani risiedeva appunto la gran parte della ricchezza nazionale – potesse andare a finanziare il debito pubblico, solo per altra via: non più direttamente, ma sgravando lo Stato dal peso di un sistema industriale che non era più conveniente sostenere in maniera tanto massiccia. Tale coinvolgimento dei privati avrebbe potuto e dovuto dare nuovo slancio all'economia e agli investimenti, poi, permettendo di superare quel "deficit infrastrutturale" che, assieme alla "scarsa qualità dei servizi pubblici rappresentano le cause invisibili della lenta diminuzione di competitività del sistema industriale nazionale".

Ancora, poche pagine oltre, tale concetto veniva ribadito e ulteriormente circostanziato[22]:

> *«Si distinguono, innanzitutto, obiettivi che debbono caratterizzare l'esito del processo di privatizzazioni con riferimento sia al chi deve partecipare al capitale di rischio, sia al ruolo che nella gestione delle imprese debbono avere i dipendenti. Per questi ultimi dovrà essere trovata la giusta motivazione perché diventino parte attiva e intelligente del processo. Ne consegue che il processo deve mirare a creare le condizioni perché si possa avere un azionariato diffuso, che è la premessa perché possa realizzarsi in Italia un efficiente ed ampio mercato del capitale di rischio».*

Che di fronte al momento della verità – l'avvio effettivo delle privatizzazioni, appunto – il discorso attorno all'azionariato diffuso fosse vivo e vivace ci viene confermato da una rapida analisi dei quotidiani del periodo. Attraverso le pagine dei giornali, infatti, riusciamo a rinvenire un dibattito via via crescente e composito, per quanto evidentemente caotico e spesso anche slegato dalla specifica realtà italiana, troppo condizionato cioè da modelli che si erano imposti all'estero ma che difficilmente avrebbero potuto attecchire anche nel nostro Paese – a meno di riforme strutturali importanti che ne favorissero il radicamento.

Era questa, del resto, la posizione di certa parte degli industriali italiani, se è vero che, in un articolo del 1991 (Petrini, 1991 - p. 45) – significativamente intitolato "È l'ora del capitalismo diffuso" – troviamo una aperta dichiarazione favorevole di Confindustria, in tal senso. L'organizzazione degli industriali, attraverso la voce del suo vicepresidente, Luigi Abete, e del direttore generale, Innocenzo Cipolletta, presentò dunque una sorta di manifesto su *public company* e azionariato popolare, immaginando "un sistema-paese con un mercato finanziario più grande, alimentato da masse di risparmiatori disposte ad investire nelle imprese il proprio capitale di rischio". Se infatti i grandi gruppi industriali avevano già la possibilità di mantenere una vantaggiosa presenza a Piazza Affari, "di quotarsi al listino di Borsa e di trovare sul mercato i mezzi per ripatrimonializzarsi", lo stesso non valeva per le aziende di minori dimensioni. Sembrava giunto tuttavia "il momento di dare il via ad una sorta di grande riforma per mettere in grado anche le piccole e medie imprese di aprirsi un canale privilegiato verso il risparmio".

22 *Ivi*, pp. 22-23.

"Tutti parlano di capitalismo diffuso" affermava, nello specifico, Abete, ma l'impianto normativo italiano non consentiva un grande balzo in tale direzione. Occorreva, dunque, "una politica istituzionale, finanziaria e fiscale che favorisca questi processi". La proposta di Confindustria si articolava in cinque strumenti particolari: i Fondi pensione; i Fondi chiusi; una normativa per incentivare l'investimento in azioni; l'introduzione delle cambiali finanziarie; la creazione dei Fondi immobiliari. Sarebbe servito soprattutto un riequilibrio della politica fiscale, con l'introduzione – ad esempio – di norme analoghe alla così detta legge Monory, "la normativa varata in Francia alla fine degli Anni Settanta che ha introdotto agevolazioni fiscali a favore del risparmiatore-famiglia".

La stampa nazionale, poi, nell'anno successivo parlava addirittura di una nuova "costituzione finanziaria" (Petrini, 1992 - p. 43), lasciata in dote dal Parlamento uscente al Paese e che avrebbe consentito "anche ai piccoli risparmiatori di avvicinarsi alla Borsa con maggiori speranze di guadagno"; i passaggi di mano delle società quotate, infatti, non sarebbero più stati "un affare "privato" dei grandi gruppi e i piccoli azionisti [avrebbero potuto] beneficiare del cosiddetto premio di maggioranza".

Gli stessi dirigenti delle grandi aziende pubbliche iniziarono in quel periodo a sbilanciarsi, attraverso aperte dichiarazioni, in favore di un ingresso del capitale diffuso nelle partecipate statali. Esempi autorevoli di una simile tendenza sono Lorenzo Pallesi, presidente dell'INA[23] e Franco Nobili, presidente dell'IRI, che – pur con le cautele che sempre lo contraddistinsero in quella fase – affermò addirittura:

> «*Sono favorevole alle privatizzazioni, ma devono essere chiari il processo e gli strumenti. L'orientamento è quello di andare alla costruzione di public company, con un azionariato molto diffuso. Tale processo dovrà interessare anche le grandi aziende private. In futuro le grandi aziende non saranno né dello Stato, né di gruppi privati, ma saranno dei piccoli azionisti*» (Borriello, 1992 - p.50).

Una previsione forse troppo ottimistica, ma che dà l'idea di quale fosse il grado di fiducia verso il capitalismo popolare in Italia, allora, e che pure trova una qualche corrispondenza con il modello attuale, ad esempio, della Cassa Depositi e Prestiti italiana (Giacchetti Fantini, 2018; Bassanini, 2015), sempre più centrale nella nostra economia e che, come spesso ripetuto dai suoi vertici, si basa sulla forza di 27 milioni di risparmiatori.

A chiudere il cerchio, poi, dopo l'approvazione di Confindustria arrivava anche quella dei sindacati, con il segretario generale della Cgil, Ottaviano del Turco, che plaudeva all'iniziativa dello stesso Pallesi[24].

Di azionariato diffuso si discusse poi anche in sede parlamentare, in occasione della conversione del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, in l. 30 luglio 1994, n. 474[25]; legge che introdusse per la prima volta l'istituto della *golden share* nel nostro Paese e che pareva intendesse puntare con decisione sull'affermazione delle *public company* in Italia. Tra le voci critiche rispetto a una simile ipotesi, tuttavia, troviamo quella del senatore Visentini (gruppo misto), che pare emblematica nel mostrare difficoltà e limiti incontrati da tale istituto nell'affermarsi nel nostro Paese. Visentini affermava, infatti: "La legge [...] evidentemente mostra un'aspirazione che è fuori dalla storia e dalla realtà, cioè che grandi società per azioni possano venire condotte dall'azionariato risparmiatore e dall'azionariato diffuso". Tale impostazione era superata da quasi un secolo ormai, a suo dire, tanto che nei Paesi "moderni" l'azionariato imprenditore non esisteva quasi più. L'azionista risparmiatore infatti non aveva interesse a guidare l'azienda, ma solo "ai dividendi e alle quotazioni di Borsa". "Leggevo qualche giorno fa che una grande banca tedesca, la *Bayerischen Hypotheken und Wechsel Bank* riferisce in un suo rapporto che, avendo chiesto ai suoi clienti (370.000 depositanti di titoli) se volevano dare un'indicazione sull'esercizio del voto, ha avuto solo 212 risposte". Per altro, con il limite al 5% al possesso azionario e "creando una diga di protezione per chi già siede nel consiglio di amministrazione con la tranquillità che nessuno potrà sostituirlo" si era "buggerato" l'azionista risparmiatore, impedendo il verificarsi di scalate azionarie che – attraverso la conseguente speculazione – avrebbero fatto crescere il valore dei singoli titoli.

Simili critiche, dunque, ci fanno ritornare a quella "insufficiente cultura del mercato" cui si è fatta menzione sopra e che veniva evidenziata dal ministro del Tesoro del tempo, Barucci, tra le cause strutturali della debolezza economica relativa del Paese. Le difficoltà presentate dalla prospettiva di una proprietà diffusa; il rischio per aziende ritenute strategiche per l'interesse nazionale di presentarsi con una amministrazione debole e divisa di fronte a possibili azioni speculative; i tempi estremamente ristretti entro cui doveva muoversi il governo nello stilare un piano organico di privatizzazioni e sotto la spinta ormai ineludibile del "vincolo esterno": tutti questi elementi, uniti, contribuirono ad impedire che una solida e diffusa base azionaria popolare si diffondesse in Italia, affondando saldamente radici nella cultura del Paese.

Conclusioni

Per concludere: abbiamo visto come sia sbagliato approcciarsi alla materia riguardante l'intervento del pubblico in economia da un punto di vista ideologico. Nella storia del

23 *"Il mio sogno? Fare dell'Ina una public company ad azionariato diffuso, una formula che darebbe vantaggi a tutti: all'Istituto, che potrebbe autofinanziarsi ed operare senza più vincoli sul mercato; allo Stato, che beneficerebbe dell'aumento del valore di mercato del gruppo; agli assicurati, che avrebbero la possibilità di diventare a loro volta azionisti dell'Ina. Ma per far questo è prima necessario trasformare l'Istituto in società per azioni, scorporando l'impresa Vita dall'ente pubblico e trasformandola in spa".* In effetti, come spiegato più avanti, nell'articolo: *"L'Ina è regolata dal diritto pubblico, non da quello privato. Ora in Italia il diritto pubblico è concepito come un sistema per regolamentare l'esercizio di funzioni pubbliche, non l'esercizio dell'impresa. E pretendere di competere sul mercato con le altre imprese governate dal codice civile, essendo regolati dal diritto pubblico, è assurdo: è una battaglia persa in partenza"* (Signoretti, 1992a - p. 49).

24 In proposito, Del Turco dichiarò infatti: *"Il piano è valido non solo per le ipotesi in sé, ma anche perché è in grado di dare utili indicazioni a tutto il mondo imprenditoriale italiano. Nel nostro paese, infatti, l'unico tentativo di creare una public company fu fatto da Mario Schimberni quando era a capo della Montedison; ma la cosa spaventò a tal punto, che tutto crollò in breve tempo. L'idea di Pallesi potrebbe quindi far superare al capitalismo italiano una fase storica, aprendone un'altra."* (Signoretti, 1992b).

25 Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, 25 luglio 1994.

nostro Paese, la classe dirigente ha sempre valutato in maniera molto pragmatica a riguardo, orientandosi da una parte (Stato) o dall'altra (Mercato) a seconda della precisa fase storica e tenendo come propria "stella polare" la massimizzazione del profitto per l'intero apparato economico e finanziario nazionale.

La contingenza che stiamo attraversando ricorda in qualche modo quella del '33, anno di creazione dell'IRI. Allora una guerra mondiale (1914-1918) e una crisi finanziaria internazionale (1929) avevano imposto l'intervento statale a sostegno e salvataggio di enti precedentemente privati. Oggi una crisi finanziaria internazionale (2007) e una guerra mondiale (2020)[26] paiono spingere nella stessa direzione.

Ciò non è bene né male, in sé.

La differenza sta nel modo in cui si intenderà procedere a tali interventi strutturali. Quello che pare necessario è ricordare le ragioni che, nemmeno tre decenni fa, ci avevano condotto alla scelta opposta.

Occorrerà nazionalizzare quegli enti effettivamente strategici per gli interessi del Paese, che non possono essere quelli di ieri e che pure un domani potrebbero essere diversi ancora. Per fare un esempio piuttosto attuale: l'assurgere della Sanità a settore di importanza capitale per il bene economico e politico del Paese (invece, ad esempio, dell'industria bellica) non ha precedenti nella nostra Storia e sarebbe stato difficile da pronosticare appena pochi mesi fa.

Occorrerà fare attenzione a questo aspetto strategico, dunque.

E, come secondo punto, sarà indispensabile tenere a mente il monito lanciato ormai quasi un secolo fa dal primo presidente dell'IRI, Alberto Beneduce, troppe volte disatteso nel tempo:

> *«Criterio fondamentale che ha presieduto a tutta l'opera dell'IRI è stato quello della gestione su basi economiche: il fatto che talune aziende industriali siano venute a trovarsi nell'orbita dello Stato non deve liberarle dalla ferrea necessità, per ciascuna di esse, di far quadrare i costi con i ricavi, di mantenere cioè la gestione aziendale nei limiti imprescindibili delle necessità di bilancio».*

A corollario di tutto quanto sopra detto, si è visto con quale interesse e quale fiducia si guardasse – al principio degli anni Novanta – all'idea di un azionariato diffuso in Italia: soluzione questa che appariva in certa misura mediana tra le nazionalizzazioni e le privatizzazioni. Ora, se è vero che "l'insufficiente cultura del mercato" nel nostro Paese e la fretta con la quale la classe dirigente del tempo fu costretta a predisporre un piano organico di privatizzazioni contribuirono, allora, a comprometterne in maniera decisiva l'affermazione, va del resto considerato che un eventuale tentativo di concentrarne la dilatazione nell'ambito dei servizi di pubblica utilità – unito alla volontà di agire secondo una logica strutturale e non solo contingente, da parte del legislatore – potrebbe dare esiti affatto differenti, in futuro. Il referendum abrogativo del 2011 sulla privatizzazione del sistema idrico ha in effetti mostrato una sensibilità e una consapevolezza diffusi riguardo a certi temi di interesse pubblico; sensibilità e consapevolezza che potrebbero essere convogliate verso forme pratiche di proprietà cooperativa rispetto a certi tipi di bene quali appunto acqua ed energia, ma anche beni naturali ed artistici[27].

Bibliografia

AA.VV. (1983), *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia del suo tempo*, Edindustria, Rimini.

Affinito M., De Cecco M., Dringoli A. (2000), *Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*, Donzelli Editore, Roma.

Amatori F. (a cura di) (2012), *Storia dell'IRI. Vol. 2: Il «miracolo» economico e il ruolo dell'IRI*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Anta C.G. (2004), *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors*, Franco Angeli, Milano.

Artoni R. (a cura di) (2014), *Storia dell'IRI. Vol. 4: Crisi e privatizzazione*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Augello M.M., Guidi M.E.L., Pavanelli G. (a cura di) (2016a), *Economia e opinione pubblica nell'Italia liberale. Vol. 1: Gli economisti*, Franco Angeli, Milano.

Augello M.M., Guidi M.E.L., Pavanelli G. (a cura di) (2016b), *Economia e opinione pubblica nell'Italia liberale. Vol. 2: I dibattiti*, Franco Angeli, Milano.

26 Sono diversi i leader mondiali che hanno definito in tale maniera la pandemia. Lo stesso ex presidente della Bce, Mario Draghi, ha da ultimo affermato: *"Nel secondo trimestre del 2020 l'economia si è contratta ad un tasso paragonabile a quello registrato dai maggiori Paesi durante la Seconda Guerra Mondiale"*. Discorso tenuto al Meeting di Rimini il 18 agosto 2020.

27 Si pensi all'effetto che potrebbe avere un simile tipo di operazione su una realtà come quella, ad esempio, di Venezia: città sempre più soggetta ad azioni speculative e con una proprietà privata che tende ad espandersi in maniera sistematica (Dezza, 2019; Settis, 2012).

Barucci P. (1995), *L'isola italiana del tesoro. Ricordi di un naufragio evitato (1992-1994)*, Rizzoli, Milano.

Bassanini F. (2015), "La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti", *L'industria: rivista tecnica ed economica illustrata*, 36(3), pp. 435-454.

Borriello E. (1992), *IRI public company. Ecco il piano di Nobili*, La Repubblica, 18 marzo 1992.

Brittan L. (1992), *European competition policy. Keeping the playing-field level*, Brassey's.

Bulmer S., Lequesne C. (eds.) (2005), *Member States and the European Union,* Oxford University Press, Oxford.

Caracciolo A. (1992), *La Banca d'Italia tra l'autarchia e la guerra (1936-1945)*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Carli G. (1993), *Cinquant'anni di vita italiana*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Carocci G. (1956), *Agostino Depretis e la politica italiana dal 1876 al 1887*, Einaudi, Torino.

Cassese S. (1991), "Stato e mercato dopo privatizzazioni e 'deregulation'", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, pp. 378-387.

Castronovo V. (a cura di) (2011), *Storia dell'IRI. Vol. 1: Dalle origini al dopoguerra*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Casula C.F. (a cura di) (1990), *Credere nello sviluppo sociale. La lezione intellettuale di Giorgio Ceriani Sebregondi*, Edizioni Lavoro, Roma.

Ceriani Sebregondi G. (1965), *Sullo sviluppo della società italiana*, Bollati Boringhieri, Torino.

Cianci E. (1977), *Nascita dello Stato imprenditore in Italia,* Mursia, Milano.

Ciocca P. (2014), *Storia dell'IRI. Vol. 6: L'IRI nella economia italiana*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Commissione Europea (2020), *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, Comunicazione della Commissione, C(2020) 2215 final, Bruxelles.

D'Antone L. (2011), "Da ente transitorio a ente permanente", in Castronovo V. (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 1: Dalle origini al dopoguerra*, Editori Laterza, Roma-Bari.

De Felice R. (2019), *Mussolini il duce. Vol. 2: Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Einaudi, Torino.

Delors J. (2004), *Mémoires*, Plon, Paris.

De Michelis G., Guerci C.M., Morganti F., Ragazzi G., Scognamiglio C., Sette P., Sicca L., Vaccà S. (1981), *Rapporto sulle partecipazioni statali*, Franco Angeli, Milano.

Dezza P. (2020), *In vendita Bauer, JW Marriott Venice e gli alberghi Bluserena*, Il Sole 24 Ore, 28 gennaio 2020.

Drake H. (2000), *Jacques Delors. Perspectives on a European Leader*, Routledge, London.

Featherstone K., Radaelli C.M. (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.

Felisini D. (2010), *Inseparabili: lo Stato, il mercato e l'ombra di Colbert*, Rubbettino, Soveria Mannelli CZ.

Flandreau M., Holtfrerich C-L., James H. (eds.) (2003), International Financial History in the Twentieth Century, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Fogel K., Morck R., Yeung B. (2008), "Big Business Stability and Economic Growth: Is What's Good for General Motors Good for America?", *Journal of Finance Economics*, 89(1), pp. 83-108.

Fotina C. (2020), *Dopo il Golden Power avanti sulla nuova Iri*, Il Sole 24 Ore, 8 aprile 2020.

Franzinelli M., Magnani M. (2009), *Beneduce. Il finanziere di Mussolini*, Mondadori, Milano.

Frigero P., Rondi L., Vannoni D. (2013), "L'arretramento della grande impresa: una tendenza generalizzata", Silva F. (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 3: I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Giacchetti Fantini M. (2018), *La 'straordinaria mutazione' del ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, Focus: "Le società partecipate al crocevia" n. 6 - 16/11/2018, federalismi.it

Mattioli R. (1962), "I problemi attuali del credito", *Mondo Economico*, 2.

Menichella D. (1986), *Donato Menichella, Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Banca d'Italia, Roma.

Nuti V. (2019), *Il Governo riscopre il fascino delle partecipazioni statali*, Il Sole 24 Ore, 26 novembre 2019.

Papa A. (1973), *Classe politica e intervento pubblico nell'età giolittiana. La nazionalizzazione delle ferrovie*, Guida Editori, Napoli.

Parboni R. (1985), *Il conflitto economico mondiale: finanza e crisi internazionale*, Etas Libri, Milano.

Pasolini P.P. (1975), *Scritti corsari*, Garzanti, Milano.

Perrone M. (2018), *Le tre ipotesi al vaglio del governo per nazionalizzare le autostrade*, Il Sole 24 Ore, 20 agosto 2018.

Petrini R. (1991), *È l'ora del capitalismo diffuso*, La Repubblica, 15 giugno 1991.

Petrini R. (1992), *È finito il Far West*, La Repubblica, 1 febbraio 1992.

Pizzigallo M. (1984), *L'AGIP degli anni ruggenti (1926-1932)*, Giuffrè Editore, Milano.

Prodi R. (1992), *Il tempo delle scelte. Lezioni di Economia*, Il Sole 24 Ore Editore, Milano.

Saraceno P. (1975), *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Giuffrè Editore, Milano.

Settis S. (2012), *Megastore con vista su Rialto: il progetto che divide Venezia*, La Repubblica, 13 febbraio 2012.

Signoretti F.M. (1992a), *Il futuro dell'INA è la public company*, La Repubblica, 7 marzo 1992.

Signoretti F.M. (1992b), *E ai sindacati piace l'INA public company*, La Repubblica, 25 marzo 1992.

Silva F. (a cura di) (2013), *Storia dell'IRI. Vol. 3: I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Silva F. (a cura di) (2013), "Un profilo d'insieme", in Silva F. (a cura di), *Storia dell'IRI. Vol. 3: I difficili anni '70 e i tentativi di rilancio negli anni '80*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Slobodian Q. (2018), *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism,* Harvard University Press, Cambridge MA.

Stefanelli R. (1993), *Lo Stato nell'economia: uomini, luoghi e idee*, Edizioni Dedalo, Bari.

Szàsz A. (1999), *The Road to European Monetary Union*, MacMillan Press, New York.

Toninelli P.A. (ed.) (2000), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Toninelli P.A. (2003), *Industria, Impresa e Stato. Tre saggi sullo sviluppo economico italiano*, Edizioni Università di Trieste, Trieste.

Troilo C. (2008), *1963-1982. I vent'anni che sconvolsero l'IRI*, Bevivino Editore, Milano.

Trovati G. (2020), *La creazione di debito pubblico Ue è già nei trattati*, Il Sole 24 Ore, 9 aprile 2020.

Valentini P (2020), *Lagarde (Bce), i tassi bassi portano benefici ma anche molti rischi*, Milano Finanza, milanofinanza.it, 6 febbraio 2020.

Varsori A. (2010), *La cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli CZ.

Varsori A. (2013), *L'Italia e la fine della Guerra Fredda*, Il Mulino, Bologna.

Sono poi stati consultati documenti contenuti presso l'Archivio Centrale dello Stato, l'archivio storico del giornale La Repubblica. Inoltre il 20 maggio 2019 è stato intervistato il dott. Piero Gnudi, ex presidente dell'IRI.

Gli Enti del Terzo Settore ed il principio degli adeguati assetti organizzativi

Domenico Francesco Donato
Alfa-Legal

Introduzione

Il Codice del Terzo Settore (d'ora in poi anche solo CTS), analizzato con l'ottica del cultore del diritto commerciale, registra la presenza di molte norme che sembrano testimoniare l'evidente volontà del Legislatore di "aziendalizzare" gli Enti attivi nell'economia sociale/civile. Anche a causa della tecnica del rimando legislativo *sic et simpliciter* ad altre norme dell'ordinamento giuridico – in particolare quelle del Codice Civile dedicate all'impresa – il CTS, però, rischia di creare qualche disorientamento a scapito degli organi amministrativi degli Enti del Terzo settore (d'ora in poi anche solo ETS) che, abituati a ragionare in ottica diversa dagli operatori dell'economia di mercato, cui, sotto alcuni profili, oggi, sono molto più vicini, potrebbero tenere in scarsa considerazione o, addirittura, disattendere, obblighi divenuti ineludibili, con grave rischio di incappare in responsabilità e conseguenze, anche di non poco conto, sia per essi che per gli stessi Enti che sono chiamati a gestire.

È il caso, ad esempio, del richiamo che il CTS fa riguardo numerose disposizioni del Codice Civile dettate in materia di responsabilità degli amministratori di S.p.A., oppure di conflitto di interessi degli amministratori di s.r.l.[1], o, ancora, sebbene per implicito, del principio degli adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili, di cui al novellato art. 2086, rubricato come "Gestione dell'impresa" ma, che, in realtà, a seguito della "parziale" entrata in vigore del Codice della Crisi dell'Impresa e dell'Insolvenza ex Dlgs. 14/2019, reca in sé ben altre funzioni ed obiettivi, almeno, stando alla lettera del sopraggiunto secondo comma: "*L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale*".

Ed è proprio sul rapporto tra l'art. 2086 cod. civ. ed il Codice del Terzo Settore che, in questo breve scritto, si tenterà di fare qualche riflessione utile per chi voglia attenzionare la problematica e dare un'adeguata strutturazione alla propria "attività sociale" evitando di incorrere in gravose responsabilità, sia nel caso di crisi economico-finanziarie sia nel corso della quotidiana vita dell'Ente amministrato in ragione di quelle che, la dottrina civilistica, inquadra come responsabilità da deficit organizzativo[2].

Cosa sono gli adeguati assetti organizzativi d'impresa. La situazione ante riforma ex D.lgs. 14/2019

Gli adeguati assetti organizzati, amministrativi e contabili per l'impresa non sono un portato recente. Sin dalla riforma del diritto societario del 2003, infatti, il principio e gli obblighi che ne derivano era stato sancito dall'art. 2381 cod. civ. per le S.p.A. la cui disciplina in materia, a sua volta, era stata mutuata dalla normativa delle società di diritto "speciale": società quotate, intermediari finanziari, banche, assicurazioni etc.

Volendo sintetizzare al massimo studi, dibattiti serrati ed opinioni degli anni precedenti la riforma del D.lgs. 14/2019, in relazione agli assetti adeguati nelle società per azioni[3], dovremo indicare gli "adeguati assetti" o l'"adeguatezza degli assetti" come una clausola generale, "*ovvero una norma di rango primario*[4]*, dotata di autonoma precettività*", che impegna gli amministratori, oltre il rispetto dei loro doveri a contenuto specifico, a realizzare, pur in assenza di prescrizioni normative *ad hoc*, ulteriori attività volte a far sì che l'impresa collettiva sia dotata di adeguati assetti, "*ovvero di regole di organizzazione e di presidi operativi in ambito amministrativo e contabile funzionali a far si che l'attività di impresa sia esercitata, nel rispetto delle norme di legge e statuto, anche secondo criteri di efficienza ed efficacia dell'azione gestoria*"[5]. D'altra parte, "*l'impresa è per essenza attività organizzata*"[6] secondo indicazioni già riscontrabili nella stessa nozione di imprenditore, di cui all'art. 2082 cod. civ., descritto come colui che svolge attività "*organizzata al fine della produzione o dello scambio*"[7].

1 Cfr. Barillà (2019 - pp. 1046 e ss.), il quale esprime profondo scetticismo sull'applicabilità delle norme dettate in materia di responsabilità degli amministratori da Codice Civile agli ETS.
2 Per un quadro del tema, cfr. il saggio di Rabitti (2016 - pp. 955-999).
3 Per approfondire sull'argomento appaiono fondamentali i contributi di Irrera (2005), Riolfo (2011 - pp. 139 e ss.), Buonocore (2006 - pp. 5 e ss.), il quale fa riferimento agli assetti adeguati come ad un vero e proprio criterio di condotta cui gli organi societari si devono attenere per le attività di loro spettanza. Per un'ampia panoramica dell'argomento cfr., inoltre, Meruzzi (2016 - pp. 41-80), Montalenti (2019 - pp. 483 e ss.), Arato (2019 - p. 77).
4 Buonocore (2006 - pp. 5 e ss.); per chi volesse il tema delle clausole generali e la loro applicazione in materia societaria, vedi Fois (2001 - pp. 421 e ss.), Meruzzi (2014 - pp. 473 e ss.).
5 Cfr. Testualmente Meruzzi (2016 - pp. 41-80).
6 *Ibid.*
7 Con posizioni diverse sulla centralità dell'organizzazione come requisito stesso dell'impresa cfr. Galgano (2013 - pp. 28 e ss.), Cetra (2014 - pp. 33 e ss.), Bonfante, Cottino (2001 - pp. 424 e ss.).

Andando oltre l'esegesi giuridico-normativo, per dare una visione di più immediata percezione, potremmo, succintamente, richiamare il concetto delineato da larga parte della scienza aziendalistica che descrive "*l'assetto organizzativo come il complesso di direttive e procedure stabilite per garantire che il potere decisionale sia assegnato ed esercitato ad un appropriato livello di competenza*". Un assetto organizzativo si definisce "adeguato" quando presenta le seguenti caratteristiche: a) è basato sulla separazione e contrapposizione di responsabilità nei compiti e nelle funzioni; b) chiara definizione delle deleghe e dei poteri di ciascuna funzione; c) capacità di garantire lo svolgimento delle funzioni aziendali[8].

Quindi, un complesso di regole, direttive e procedure che, è bene chiarirlo subito, non riguardano esclusivamente le figure apicali dell'impresa e gli organi amministrativi e di controllo, che pure hanno il dovere generale di prevederle ed implementarle, ma, con diversi profili di responsabilità, permeeranno tutta la governance aziendale e costituiranno un criterio di condotta anche per i responsabili di uffici interni e preposti alle funzioni di controllo[9].

La riforma contenuta nel Dlgs. 14/2019, il nuovo art. 2086 cod. civ.: l'estensione della clausola generale a tutte le imprese esercitate in forma societaria e/o collettiva e gli obblighi che ne derivano

A seguito del D.lgs. 14/2019, con l'introduzione del secondo comma del novellato art. 2086 cod. civ. – "*L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale*" – si è esteso il principio degli "adeguati assetti" a tutte le imprese esercitate in forma collettiva (quindi, non solo a quelle esercitate per mezzo di una società, di persone o di capitali) con un'importante conseguenza sul piano giuridico per chi le amministra.

Lungi dal rappresentare solo una delle possibili facce del generale obbligo di diligenza e corretta amministrazione, con il nuovo art. 2086, infatti, l'adozione di "assetti adeguati" diviene un obbligo specifico (al pari di quelli tipici degli organi amministrativi previsti per legge o per statuto) e, si badi, non solo al fine di rilevare uno stato di crisi, bensì quale elemento strutturale dell'impresa medesima che, in relazione alle proprie dimensioni ed alla propria natura, dovrà dotarsene. L'inosservanza di tale obbligo, in presenza di danni da ciò derivanti, sarà fonte di gravi responsabilità per l'organo amministrativo, sia a composizione monocratica che collegiale. Tra gli obblighi primari degli amministratori, quindi, non vi è più solamente quello di agire diligentemente per il conseguimento dell'oggetto sociale, con delimitazione delle responsabilità alle azioni o inazioni strettamente legate all' "attività gestoria" dell'impresa e finalizzate al raggiungimento dello scopo sociale, bensì, anche gli aspetti interni del funzionamento dell'impresa, "*ed in particolare l'adeguatezza degli assetti organizzativi di cui deve farsi carico chi è chiamato ad amministrarla*"[10], non solo con l'obiettivo di "*consentire la pronta percezione di quegli indicatori che, come previsto dagli artt. 12 e segg. dello stesso codice della crisi, comportano l'obbligo di segnalazione all'Organismo di composizione della crisi d'impresa (OCCRI), dando così vita alla procedura di allerta ed eventualmente di composizione assistita della crisi*"[11], ma, anche e soprattutto, per soddisfare l'esigenza di carattere più generale, insita, come dicevamo poc'anzi, nella natura stessa dell'attività imprenditoriale in qualunque forma espletata: cioè dare vita ad un'attività economica organizzata, ove, appunto, l'aspetto organizzativo costituisce un elemento essenziale.

Ed è il caso di aggiungere che, proprio perché il legislatore è intervenuto su una norma del Codice Civile riguardante l'impresa in generale, benché non se ne ravvisi menzione nel novellato art. 2086, è evidente che anche l'imprenditore individuale non potrà prescindere dal farsi carico di questo aspetto (ed infatti, come già notato, l'art. 3 del Codice della crisi non manca di occuparsi, ai fini della tempestiva rilevazione dello stato di crisi, anche dei doveri gravanti sull'imprenditore individuale).

La conseguenza della "novità" introdotta dall'art. 2086 cod. civ. è fin troppo evidente. Oltre agli atti esteriori di esercizio dell'impresa potrebbero essere sottoposti al vaglio del Giudice anche i comportamenti e/o le omissioni dell'amministratore in relazione alle scelte dallo stesso adottate, o tralasciate, riguardo la struttura organizzativa dell'impresa sia nel caso di crisi dell'impresa ma, come visto, anche nel corso della ordinaria vita della medesima.

Sicché, ipoteticamente, e tenendo conto che la natura e le dimensioni di ogni impresa sono caratteristiche così singolari da non consentire una generalizzazione delle fattispecie, si potrebbero immaginare almeno due scenari di responsabilità collegate all'obbligo di adozione di assetti adeguati: "*una responsabilità per difetto di istituzione di adeguati assetti organizzativi, quando ciò abbia impedito di avvertire il manifestarsi e l'aggravarsi della crisi, e responsabilità per mancata tempestiva reazione, che potrebbe sussistere anche in presenza di assetti organizzativi adeguati se l'amministratore abbia poi trascurato di avvalersi degli strumenti di monitoraggio a sua disposizione o ne abbia colpevolmente ignorato o sottovalutato i segnali*"[12].

8 *Ex multis*, per una ampia trattazione del tema, cfr. Balestri (2005).
9 Meruzzi (2016 - p. 9), Manes (2009 - pp. 267 e ss.); per un interessante approfondimento su delega di funzioni, concetti, interpretazioni e distinguo con figure similari dell'istituto in materia di modelli di organizzazione gestione e controllo ex D.lgs. 231/2001, inoltre, cfr. l'ottimo lavoro di Mulè (2020 - pp. 309 e ss.).
10 Cfr., testualmente, Rordorf (2019 - pp. 929 e ss.); ampiamente in argomento e con spunti particolarmente interessanti si segnalano i lavori di Spolidoro (2019 - pp. 253 e ss.) e Fortunato (2019 - pp. 952 e ss.).
11 (Rordorf, 2019 - pp. 929 e ss.)
12 (Rordorf, 2019 - pp. 929 e ss.)

Orbene, se nel primo caso, la violazione – *rectius*, l'omissione dell'adozione di adeguati assetti – potrebbe essere piuttosto evidente, subito, diciamo che la valutazione dei giudici sul grado di adeguatezza degli assetti si profila più complicata e non sempre in linea con gli orientamenti della migliore dottrina e della giurisprudenza che, in applicazione della famosa regola del "*business judgement rule*", tendono ad escludere, sia pure con argomenti diversi ed in senso più o meno radicale, la sindacabilità giudiziaria riguardo le decisioni di organizzazione interna[13].

Gli adeguati assetti organizzativi ed il Codice del Terzo Settore

Anche gli Enti di Terzo settore sono tenuti ad avere adeguati assetti organizzativi?

Tenendo conto dei chiarimenti dei precedenti paragrafi, osserviamo che, pur non richiamandolo espressamente, il CTS fa un implicito rimando all'art. 2086 cod. civ., laddove, al Titolo IV, Capo III., art. 30, comma 6, dispone: "*6. L'organo di controllo vigila sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, qualora applicabili, nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento*".

Ed è del tutto evidente che se l'art. 30 impone all'organo di controllo di vigilare *sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento*, l'ETS che si costituisse in forma di Fondazione o Associazione dovrà dotarsene obbligatoriamente.

Tuttavia, riteniamo vi siano chiari segni del fatto che l'obbligo in questione, sebbene il richiamo dell'art. 30 trovi collocazione nel Titolo del CTS dedicato alle Fondazioni ed alle Associazioni, in realtà, riguardi tutti gli ETS, a prescindere dalla "forma" giuridica con cui decideranno di svolgere le proprie attività.

Per fare un esempio *ad hoc*, potremmo indicare quegli Enti Ecclesiastici e/o Istituti religiosi che decidessero di svolgere una delle attività di cui all'art. 5) del CTS senza un soggetto giuridico strumentale ma in via diretta. Anche questo tipo di "operatori dell'economia civile", per le ragioni che indicheremo appresso, saranno chiamati al rispetto dell'art. 2086 cod. civ. anche se, come sappiamo, il CTS ha delimitato il campo della loro responsabilità nei limiti dei patrimoni che saranno destinata alle attività del Terzo Settore.

Si trae convincimento di ciò dall'ampio numero di articoli che il CTS, nella parte generale dedicata a tutti gli ETS, riprende, abbastanza pedissequamente, dalle disposizioni del Codice Civile dettate in materia di impresa in generale e commerciale, come anche di impresa esercitata in forma societaria e contenute nel suo Libro V, Titoli II e V.

Richiami così ampi che, quasi, potremmo azzardare un vero e proprio processo di "imprenditorializzazione" del Terzo Settore e di vera e propria "aziendalizzazione" degli operatori che vorranno fare parte come Enti registrati.

Si pensi, per esempio, agli obblighi di iscrizione nel registro degli ETS di cui all'art. 11, comma 1, del CTS, che prende le sue mosse da ragioni e finalità storicamente rintracciabili nell'esigenza di garantire ai terzi un certo grado di trasparenza della vita delle imprese che, ancora oggi, trova disciplina negli artt. 2195 e ss. cod. civ.

Stessa cosa per quanto riguarda l'art. 12 che impone agli ETS una denominazione sociale, qualunque essa sia, di cui fare sempre riferimento e menzione nella propria corrispondenza e nei propri atti. Come non pensare in questo caso all'art. 2250 del Codice Civile dedicato alle società e persino alle norme – artt. 2569 e ss. cod. civ. – che regolano registrazione, uso e circolazione dei segni distintivi dell'azienda.

Per non parlare degli articoli 13, 14, 15 e 16 del CTS che obbligano l'ETS, in forma più o meno stringente (chiaramente più stringente per gli ETS che svolgano attività di impresa commerciale) a redigere bilancio e scritture contabili, a redigere un bilancio sociale, a dotarsi di libri sociali obbligatori, con il chiaro scopo di dare evidenza e forma scritta ai processi decisionali e "passaggi" vitali dell'Ente che, inevitabilmente, ricalcano le principali norme del Codice Civile con cui si disciplina la vita dell'impresa in forma individuale e collettiva/societaria.

Dunque, le stesse norme generali del CTS dimostrano di assimilare, persino nelle loro rubriche (art. 15 denominato: libri sociali obbligatori), gli Enti del Terzo Settore alla figura dell'impresa, sia pure senza scopo di lucro e con finalità sociali ed altruistiche.

Da qui la logica conseguenza che gli "assetti adeguati" di cui all'art. 2086 cod. iv., previsti anche dall'art. 30 del CTS, per come risalta da un attenta e complessiva lettura dell'ordito

13 Sull'argomento si segnalano i lavori di Benedetti (2019 - p. 413 e ss.) e Calandra Buonaura (2020 - p.5 e ss.), il quale opportunamente precisa: "*A mio avviso, occorre distinguere gli assetti organizzativi funzionali all'adempimento di un dovere specifico imposto dalla legge (è appunto il caso delle misure organizzative richieste per la rilevazione tempestiva dello stato di crisi, di quelle necessarie al fine di garantire la tutela della salute e dell'incolumità dei lavoratori o per prevenire il compimento di reati o per fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico dell'impresa), per i quali l'adeguatezza può misurarsi, sempre tenendo conto della natura e delle dimensioni dell'impresa, sull'idoneità al conseguimento del risultato richiesto dalla legge, vale a dire l'adempimento del dovere a cui sono funzionali, dalle misure organizzative, anche relative alla prevenzione di rischi, per le quali non esiste un analogo vincolo di risultato, ma soltanto la necessità, come per qualsiasi altra scelta di gestione, che sia rispettato il dovere di diligenza. Per i primi, non si può negare che vi sia una limitazione della discrezionalità degli amministratori la cui scelta tra diversi modelli organizzativi è condizionata dal contenuto peculiare che assume la regola dell'adeguatezza in funzione dell'obbligo specifico di cui si richiede l'adempimento. Non è così per le seconde, con riguardo alle quali la scelta organizzativa potrà essere sindacata, sotto il profilo dell'adeguatezza, con gli stessi criteri con cui si valuta il rispetto dei principi di corretta amministrazione, vale a dire verificando se la stessa sia supportata da un processo decisionale diligente e razionale, senza la pretesa di sostituirsi agli amministratori nell'individuazione del modello organizzativo più idoneo o di desumere l'inadeguatezza semplicemente dalla constatazione dell'incapacità di impedire un evento dannoso*".

normativo del CTS, non potranno che riguardare tutti gli Enti del Terzo settore, anche quelli costituiti in forma diversa dalla Fondazione e dall'Associazione, quantomeno, ogni qualvolta andranno ad acquisire soggettività giuridica.

D'altra parte, l'applicazione di tutte le norme che abbiamo appena citato del Codice del Terzo Settore presuppongono, quantomeno, un minimo di organizzazione, che abbiamo visto definire da autorevoli studiosi come l'essenza stessa dell'attività di impresa cui il Legislatore si è ispirato[14].

Senza dilungarci troppo, tanto per fare un banalissimo esempio, sarà difficile immaginare un bilancio e delle scritture contabile senza prevedere, quantomeno, un'ordinata tenuta di documenti ad opera di soggetti all'uopo incaricati e che, in nome di una maggiore efficienza, dovranno, anche in modo semplice, procedimentalizzare la propria azione per ripeterla con le cadenze temporali previste dalla normativa vigente. Così come sarà necessario procedimentalizzare le fasi di adozione delle decisioni perché ne rimanga la traccia necessaria che possa essere ricompresa nei libri sociali obbligatori.

Insomma, sono le stesse previsioni dettate nella parte generale che rendono ineliminabile l'applicazione dell'art. 30 CTS e dell'art. 2086 cod. civ., con il passaggio ulteriore per cui non sarà sufficiente dotarsi di una qualsiasi organizzazione, ma sarà obbligatorio dotarsi di adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili, secondo natura e dimensione dell'Ente, nell'accezione di cui ai paragrafi che abbiamo succintamente riservato a questa parte della riforma del Dlgs. 14/2019.

Non solo, possiamo fare un passo in più dando evidenza di un tema che molti potrebbero considerare una forzatura.

Se, come abbiamo visto, già nella parte generale dedicata a tutti gli ETS, pur senza richiami espliciti, il Legislatore ha attinto a piene mani alla disciplina dell'impresa collettiva, con le norme dedicate specificatamente a Fondazioni ed Associazioni ha compiuto qualcosa di molto più significativo. Il CTS, difatti, in quella sua parte, ha largheggiato con il rimando espresso a norme del Codice Civile destinate alla disciplina delle società di capitali, che, come noto, costituiscono una delle principali forme dell'impresa nel nostro paese, (artt. 2372, 2373, 2382, 2392, 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis, 2395, 2396, 2397, 2407, 2408 e persino 2409, 2475-bis), così dando vita al fenomeno, riscontrato da più parti, della "societarizzazione" degli ETS[15].

Ora, non è questa la sede per verificare l'effettiva applicabilità delle norme "societarie" agli operatori dell'economia sociale, su cui non pochi valenti studiosi dubitano[16], ma, certo, la così detta "societarizzazione" è indice affidabile della volontà del Legislatore di assimilare – *rectius*, avvicinare –, almeno per alcuni aspetti, gli ETS – quantomeno Fondazioni ed Associazioni – non solo al sistema dell'impresa collettiva ma, addirittura, al sistema dell'impresa societaria; e, benché, i richiami espliciti della normativa codicistica trovino posto solo nel Titolo IV del CTS, anche stando alle lettura delle disposizioni di carattere generale che abbiamo dianzi esaminato, francamente, non ci sentiamo di escludere radicalmente che tale assimilazione ai tipi societari del Codice Civile non sia d'uopo anche per quegli ETS che, non operando come Fondazioni ed Associazioni, adottino altre forme collettive di gestione delle proprie attività sociali.

L'irrilevanza dell'assenza del lucro

Anche guardando all'"oggetto sociale" degli ETS e, sempre tenuto conto delle chiare volontà del Legislatore di cui agli artt. da 10 a 15 del CTS, si può trarre convincimento dell'obbligatorietà "*erga omnes*" degli adeguati assetti, perché l'assenza dello scopo di lucro tra le finalità sociali di questi Enti non ne elimina, per forza, la veste di impresa che il Legislatore sembra avergli voluto dare.

Come correttamente osservato da insigni studiosi la nozione di imprenditore dettata dall'art. 2082 cod. civ. non contiene alcun riferimento allo scopo di lucro ed anzi si è progressivamente affermata in dottrina e in giurisprudenza l'opinione che la fattispecie "impresa" non presupponga lo scopo lucrativo, "*risultando a riguardo sufficiente il rispetto di un metodo di gestione idoneo a realizzare il pareggio tra costi e ricavi a salvaguardia dell'economicità dell'attività esercitata*"[17].

Ed è proprio sulla scorta di tale premessa che, con riferimento agli ETS, la migliore dottrina, senza alcun imbarazzo, ammette la serena combinazione della finalità altruistica con gli elementi della economicità e l'efficienza tipici della gestione imprenditoriale[18]: "*Se negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del codice si era negata cittadinanza all'idea che l'attività di impresa potesse essere svolta da associazioni e fondazioni, apparendo in contrasto con il loro elemento teleologico, è ormai opinione condivisa che l'attività realizzata non rappresenti l'elemento determinante ai fini della qualificazione funzionale. Piuttosto, questa rappresenta lo strumento attraverso il quale gli enti collettivi possono perseguire la propria finalità istituzionale, lucrativa o altruistica che sia. (...) In definitiva, lo svolgimento di attività commerciali da parte di questi enti è ormai un dato non solo ricorrente, ma numericamente rilevante*".

Del resto, è opinione, condivisibile, quella di numerosi autori, per i quali il nuovo art. 2086 cod. civ. comporti per gli assetti adeguati una valenza di vero e proprio minimo comun denominatore che concerne tutte le imprese, "*incluse quelle non commerciali e quelle non formalmente imprenditoriali, come associazioni, fondazioni e consorzi dediti in concreto all'esercizio d'impresa*"[19].

14 (Rordorf, 2019 - pp. 929 e ss.)
15 Ibba (2019 - pp. 62 e ss.), Tola (2019 - p. 393)
16 (Barillà, 2019 - pp. 1046 e ss.)
17 Cfr. testualmente Mosco (2017 - pp. 216 e ss.), il quale così si esprime a riguardo: "*È ormai noto che l'impresa non si identifica né sotto il profilo teorico, né sotto il profilo operativo con un'attività svolta per finalità speculative, tanto che l'impresa non lucrativa è oggi, non solo in Italia, una realtà fondamentale dal punto di vista sociale e ormai importante anche da quello economico. Si tratta di un fenomeno complesso, nel quale convivono figure con finalità, tratti organizzativi e requisiti identificativi profondamente diversi il cui elemento comune è o dovrebbe essere l'obiettivo di non perseguire 'fini di speculazione privata', ma di sostituire la massima creazione egoistica di valore con la produzione di beni e servizi alle condizioni più favorevoli, in termini di responsabilità sociale, di qualità, di costo, per chi ne fruisce, compatibilmente con l'economicità e l'efficienza della gestione imprenditoriale*".
18 *Ibid.*
19 (Ambrosini, 2019)

E per gli ETS che, per loro natura, meno si avvicinassero allo "strumento" dell'impresa?

La questione si complica un poco ma la tendenza non cambia molto.

Intanto è corretto premettere che, guardando alla nozione di impresa, come significativamente ampliata dal diritto di derivazione europea, fatto proprio dalla giurisprudenza italiana e da un rilevante numero di studiosi, è piuttosto difficile che oggi vi possa essere attività economica organizzata, anche minimamente e sia pure con finalità altruistiche, che non possa rientrare nel concetto.

Da molti anni, con il pieno avallo della giurisprudenza, che ha mutuato una nozione di matrice europea, il concetto di impresa è divenuto assai lato, molto di più di quanto tradizionalmente fosse descritto dall'art. 2082 cod. civ. Secondo la normativa e la giurisprudenza comunitaria si considera impresa: *qualsiasi ente che esercita un'attività economica consistente nell'offerta di beni e servizi su un determinato mercato, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento* (cfr. in tal senso, Corte di giustizia CE, sentenza 26 marzo 2009, causa C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/ Commissione e Eurocontrol)[20], questo perché deve ritenersi impresa qualsiasi "entità esplicante un'attività economica, indipendentemente dallo stato giuridico e dal suo modo di finanziamento", con l'ulteriore precisazione per la quale "*costituisce un'attività di natura economica qualsiasi attività che partecipi agli scambi economici, anche a prescindere dalla ricerca di profitto*"[21]. Prevale, quindi, una interpretazione funzionale della nozione di impresa per cui qualsiasi entità in grado di incidere con effetti di eliminazione, restringimento o distorsione della concorrenza è suscettibile di rientrare in tale novero.

Attingendo a questo concetto di "funzionalizzazione" della nozione di impresa, come dicevamo, è davvero arduo escludere qualcuno o qualcosa dal "mercato" e, quindi, dal novero imprenditoriale perché, se ci si riflette, anche la "semplice" gestione di una mensa per i poveri o di servizi di assistenza sociosanitaria gestita da volontari, condotta in modo organizzato e non occasionale, pur collocandosi come attività di utilità sociale fuori dal mercato specifico è, comunque, in grado di incidere sullo stesso mercato, magari, deprivando gli imprenditori del settore della propria "clientela" naturale.

Quindi, vediamo bene che, l'assenza di scopo lucro e/o l'assenza della forme imprenditoriali più tradizionali non necessariamente escludono in radice l'attività di impresa e gli adeguati assetti che essa comporta obbligatoriamente.

Come poc'anzi accennato, quindi, per la parte di attività rientranti nell'alveo dell'art. 5) del CTS, pur con tutte le limitazioni di cui all'art. 4) del CTS stesso anche Enti ecclesiastici ed Istituti religiosi saranno chiamati a dotarsi degli adeguati assetti organizzativi di cui all'art. 2086 cod. civ. proprio in ragione del richiamo che, sia pure implicito, il Codice del Terzo Settore opera della norma in commento.

Sotta quest'ultimo profilo non dobbiamo dimenticare, peraltro, di come la giurisprudenza formatasi proprio sull'applicabilità agli Istituti religiosi attivi nell'ambito dell'economia civile delle norme dettate in materia di crisi e/o insolvenza abbia sottolineato come perfettamente sottoponibili tali Enti alle procedure concorsuali oggi disciplinate dal Dlgs. 14/2019[22].

Gli ETS come soggetti giuridici portatori di molteplici interessi: la doppia valenza degli adeguati assetti organizzativi

Vi sono anche altri elementi, oltre le disposizioni del CTS di richiamo, implicito o esplicito, alle norme codicistiche destinate all'impresa, che suggeriscono l'applicabilità dell'art. 2086 cod. civ. agli ETS: ossia il fatto che in questi Enti vi siano molteplici interessi presenti e da tutelare che, se vogliamo, rendono l'adozione di adeguati assetti organizzatiti contabili ed amministrativi oltre che un obbligo anche una opportunità consigliabile e moralmente necessaria.

Si è detto che la riforma dell'art. 2086 cod. civ. che ha esteso l'obbligo di assetti organizzativi adeguati a tutte le imprese esercitate in forma societaria e collettiva è stato motivato dalla necessità di tenere conto, nella conduzione e nella strutturazione di un'impresa, degli interessi non solo dell'imprenditore ma anche di tutti coloro i quali sono legati come portatori di interessi propri all'impresa medesima: creditori sociali, lavoratori, risparmiatori etc., tanto che il legislatore, andando oltre le norme già presenti e dettate per la fase dell'eventuale crisi, ha ritenuto di dover anticiparne la loro tutela anche ad una fase antecedente la crisi per non dire già alla fase genetica dell'impresa che, ove neocostituita, sin da subito dovrà attrezzarsi in rapporto alle sue dimensioni ed alla natura della sua attività[23].

Orbene, queste considerazioni possono ben valere anche per gli ETS, a prescindere dalla forma giuridica che abbiano o vogliano assumere considerata la presenza di numerose norme che, anche solo in riferimento alla governance degli ETS, apre all'inserimento nei processi decisionali anche di soggetti tradizionalmente estranei ad essi.

Non essendo questa la sede per una discettazione approfondita dell'argomento, che presenta non poche difficoltà e perplessità rilevanti[24], vi è che il combinato disposto degli artt. 1 ed 11 del CTS danno la precisa sensazione che il "*più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e dei soggetti interessati alla (...) attività*" non possano prescindere da una struttura già dotata di adeguati assetti organizzativi che si renda credibile e trasparente per i propri finanziatori e protettiva per i lavoratori attraverso sistemi atti a rilevare e prevenire stati di crisi ma, ancora di più, a rendere intellegibile il *modus operandi* dell'Ente stesso.

20 (Ricolfi, 2010 - pp. 588 e ss.)
21 Guizzi (2010 - pp. 5-56), Ghezzi, Olivieri (2013), Mazzoni (2010).
22 *Ex multis*, la storica sentenza del Tribunale di Roma n. 432 del 30 maggio 2013.
23 (Rordorf, 2019 - pp. 929 e ss.)
24 Si occupa specificatamente della questione con ampia attenzione agli aspetti dei rapporti con i lavoratori, Tola (2019 - pp. 393 e ss.).

La responsabilità degli Organi amministrativi per la mancanza degli adeguati assetti organizzativi amministrativi e contabili

Le considerazioni appena svolte, anche per gli amministratori degli ETS portano ad una conseguenza abbastanza scontata: l'assenza di adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili adottati in relazione alla natura ed alle dimensioni dell'Ente esporrà gli stessi amministratori a responsabilità: sia nei confronti dell'Ente medesimo, sia nei confronti dei terzi – creditori ma anche *stakeholders* in genere – quando ciò abbia compromesso l'integrità del patrimonio dell'ente che ha naturalmente funzione di garanzia generica per tutti costoro.

Come per le imprese organizzate in forma collettiva, tuttavia, ad andare sotto la lente dell'eventuale giudizio non saranno più soltanto le scelte compiute (o omesse) in ordine all'esercizio dell'attività, bensì, l'adeguatezza organizzativa interne e gestionale predisposta dagli amministratori.

Non solo, la responsabilità per l'omessa istituzione di assetti organizzativi o per l'adozione di assetti inadeguati che, è bene ricordarlo, sono preordinate anche alla rilevazione di eventuali crisi, andrà di pari passo con la responsabilità che deriverà in capo a quegli amministratori che, pur rilevato lo stato di crisi, non si siano tempestivamente attivati per porvi rimedio[25].

Un semplice esempio potrebbe essere utili per tradurre sul piano pratico quanto accennato sul piano teorico.
L'Amministratore di un ETS – sempre guardando a natura e dimensioni dell'Ente – che non si sia dotato di un valido sistema di monitoraggio per entrate ed uscite di cassa, dotato di *alert* che segnalino il ritardo o l'aggravarsi del ritardo degli introiti, di sicuro espone l'Ente ai rischi degli squilibri finanziari che potrebbero derivare dal disallineamento tra entrate ed uscite. In questo caso, la responsabilità dell'amministratore non sarà dipesa dal verificarsi dello squilibrio – che potrebbe essere dovuto a qualsivoglia ragione – ma sarà imputabile all'omissione riguardo l'adozione di un sistema di *alert* adeguato che, per tempo, potesse segnalarlo così determinando, da un lato, l'aggravamento dello stato di crisi e, dall'altro, la tardiva adozione di rimedi atti a garantire la soluzione della crisi, laddove possibile, per non compromettere irrevocabilmente il patrimonio dell'Ente e gli interessi dei diversi *stakeholders*.

Orbene, ci si può ben rendere conto di quale novità sia per gli ETS lo spirito che permea il Codice nato con il D.lgs. 117/2017 ed il richiamo ivi operato alle norme del Codice Civile che disciplinano l'impresa, in particolare l'art. 2086 cod. civ. di cui trattiamo.

Se, infatti, prima della riforma tali regole ed accorgimenti erano tipici esclusivamente degli ETS costituiti *ab origine* in forma di impresa collettiva, oggi, la prescrizione circa gli assetti organizzativi adeguati, applicabili estensivamente a tutti gli Enti, fa sì che si entri in una nuova era segnata non soltanto dall'intento solidaristico e dall'afflato volontaristico, ma anche da una vera e propria "professionalizzazione" delle attività e delle opere di "assistenza sociale". Una professionalizzazione che, come visto, è gravida di conseguenze sul piano giuridico per l'Ente e, soprattutto, per si occupa della sua amministrazione stante il fatto che, eventuali *debacle* economico-finanziarie dovute all'assenza di un'organizzazione adeguata degli assetti gestionali verrà valutata come danno-conseguenza di un comportamento illegittimo e *contra legem* di chi ha il compito di amministrare, con imputazione a quest'ultimo di responsabilità, patrimoniali e non, anche rilevanti per ristorare l'Ente medesimo ed i suoi creditori.

Immaginiamo, ad esempio, un'associazione/fondazione/ente religioso che non si doti di un sistema di monitoraggio di entrate ed uscite, magari trascurando l'andamento dei pagamenti dei propri fornitori e/o la riscossione dei propri crediti e così ingenerando gravi passività di bilancio rispetto alle quali l'organo amministrativo resti inerte anziché assumere iniziative valide per la soluzione della crisi.

Ora, molti potrebbero sostenere che un amministratore mediamente avveduto ha sempre sotto controllo i propri conti, ma l'obiettivo del riformato art. 2086 cod. civ. ed i principi che il CTS ha deciso di mutuare è proprio quello di evitare che l'integrità economica di un Ente sia affidata unicamente alla buona volontà di un Organo amministrativo più o meno attento, bensì, ad un efficiente sistema di controllo costituito da attività procedimentalizzate che vadano oltre l'abnegazione del singolo: gli adeguati assetti.

Conclusioni e qualche possibile accorgimento da valutare

Qualche considerazione conclusiva

Anche se in modo non omogeneo e con parecchie incertezze, il CTS sembra approntare un sistema di regole che, mutuando ampiamente le norme disciplinanti l'impresa commerciale, collettiva e societaria, vuole, per quanto possibile, fare sì che gli ETS, a fronte dei "privilegi" fiscali ottenibili in ragione delle finalità sociali perseguite, si vadano a strutturare similmente all'impresa collettiva che, di certo, rappresenta uno dei maggiori esempi di attività organizzata per il perseguimento di uno scopo comune a più soggetti.

È chiaro, allora, che il nuovo articolo 2086 cod. civ. e l'obbligo degli adeguati assetti organizzativi contabili ed amministrativi dovranno divenire anche per il Terzo settore una regola virtuosa da seguire con attenzione sia pure in stretta connessione alla natura ed alle dimensione della propria realtà lavorativa.

Con i dovuti distinguo (esistono realtà del Terzo Settore già molto avanti per quanto riguarda i concetti di organizzazione e di *compliance* aziendale), sarà indispensabile un salto di mentalità per spostare le molte risorse in campo dal mero atto di buona volontà ad una vera e propria realtà gestita secondo criteri economici.

25 Si rinvia agli autori citati nelle note da 1) a 13) che ampiamente trattano delle responsabilità per mancata adozione di adeguati assetti ex art. 2086 cod. civ..

Pur tuttavia, non pochi potrebbero essere i vantaggi, non solo rispetto alla facilità di finanziarsi aiutata dalla fiducia che possono suscitare soggetti ben organizzati e trasparenti, ma anche rispetto a quello che è lo scopo primario degli adeguati assetti organizzativi: aiutare a rilevare per tempo situazioni di crisi prima che deflagrino in insolvenza *sic et simpliciter*. Senza contare lo schermo che gli adeguati assetti possono fornire a chi ha il delicato compito di amministrare rispetto a delle responsabilità che potrebbero divenire molto gravose in situazioni di collasso ma che, in ogni caso, non si potrebbero escludere anche in assenza di crisi stante la valenza di obbligo specifico e criterio generale di condotta dell'azione amministrativa.

Vi sono, tuttavia, non pochi nodi che, speriamo, possano essere sciolti quando verranno finalmente emanati i decreti attuativi del CTS.

Abbiamo visto che lo stesso articolo 2086 cod. civ. rapporta gli adeguati assetti alla "natura" e "dimensione" dell'impresa.

Anche gli ETS che volessero dotarsene, nel farlo, dovranno ben badare a questi due parametri.

Se il primo dei due – quello dimensionale – è facilmente "abbordabile" e non presenta particolari difficoltà interpretative (è ovvio che realtà maggiormente grandi ed articolate richiederanno uno sforzo organizzativo e degli assetti più complessi e ricchi di presidi di controllo), per il caso degli ETS, il vero *discrimen* lo farà il parametro della "natura", poiché, anche se gli ETS vengono raggruppati in un sorta di unica categoria generale, certo, essi non sono tutti uguali e, spesso, rispondono a logiche e *governance* del tutto diverse[26]. È difficile, ad esempio, ritenere che un Ente ecclesiastico o Istituto religioso e una Fondazione – da strutturarsi, in base alle disposizioni del CTS, più o meno, come una società di capitali – possano avere in mente lo stesso concetto di adeguato assetto organizzativo.

Ad esempio, sappiamo che gli Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, per alcuni aspetti guardano all'ordinamento giuridico comune, mentre per altri, che a volte si intersecano con i primi, guardano all'ordinamento canonico.

Come possono adeguarsi gli statuti di Congregazioni ed Istituti religiosi, che rispondono alle regole canoniche, con i regolamenti resi obbligatori dal CTS?

Ancora, riguardo il profilo della *governance* interna, ad esempio, come applicare le tante norme del diritto dell'impresa e societario con Enti che, tanto per fare un esempio, non prevedono organi decisionali/gestori/amministrativi fondati sul principio assembleare (si pensi alle Fondazioni che non sono dotate di assemblee dei "soci")?

Oppure, come coniugare il metodo democratico ed il principio di maggioranza relativa su cui si fondano le procedure di adozione delle decisioni nelle società di capitali con le previsioni delle costituzioni di Enti ecclesiastici e/o Istituti religiosi che prevedono un "regime" monocratico se non monarchico (Si pensi ai Vescovi delle Diocesi oppure ai Superiori di una Provincia religiosa)?

Gli interrogativi che abbiamo posto dovranno necessariamente trovare risposta o attraverso l'inserimento nel CTS di norme maggiormente dettagliatee che non siano meri rimandi Codice Civile, oppure, necessariamente – e il riferimento è soprattutto per gli Enti ecclesiastici – le opere e le attività dovranno necessariamente svolgersi attraverso la costituzione di Enti "strumentali" cui affidarsi – quindi Fondazioni ed Associazioni – perché meglio possono essere plasmati secondo quell'indirizzo di aziendalizzazione che il Legislatore ha voluto dare per il Terzo settore impone.

Alcuni suggerimenti

Nonostante i dubbi e le questioni ampiamente irrisolte che restano sul tappeto, qualche orientamento operativo riteniamo sia il caso di darlo attingendo, ad esempio, alla pluridecennale esperienza maturata dalla scienza aziendalistica in materia di *risk management* degli Enti che potrebbe fornire un utile contributo cui guardare per la strutturazione di adeguati assetti organizzativi.

Il punto di partenza in argomento è senza dubbio il controllo di gestione per rendere la conduzione dell'Ente più consapevole. Partendo dal presupposto che questo strumento è valido per tutti gli Enti, ma ognuno deve adattarlo a sé tenendo conto di vari elementi quali la dimensione, il settore di attività, la localizzazione, le competenze disponibili e, non ultimo, l'onere economico che dovrebbe essere inferiore ai benefici che se ne ricavano. Lo strumento valido per avere un corretto controllo di gestione è, per l'appunto il *risk management*: l'insieme di risorse (umane, tecniche e procedurali) volte a individuare, prevedere, controllare e attenuare il rischio d'impresa nelle sue molteplici manifestazioni, «*anche perché affrontare il rischio significa mettere in condizione l'azienda di superarlo o quanto meno di limitarne gli effetti nocivi; e questo implica la predisposizione di una serie di possibili contromisure da adottare alla bisogna che rientrano nel novero degli strumenti del controllo di gestione, a cominciare dal più volte richiamato «assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato»*[27].

Nella pratica, l'adozione di un sistema di *risk management*, indipendentemente dalla sua complessità e articolazione, prevede di porre in essere una serie di azioni in sequenza che permettano di raggiungere detto obiettivo:

- *Mappature dei rischi*: preliminarmente, facendo attenzione alle fasi dei processi che sono dietro le attività svolte dall'Ente, sarà utile condurre un'indagine volta a "mappare" i rischi/criticità insiti/e in ciascun processo analizzato, così da avere dinanzi un'idea chiara delle possibili variabili di eventi dannosi.
- *Analisi dei rischi*: dopo la fase precedente, atta a rilevare le situazioni di rischio, sarà bene condurre un'analisi delle stesse al fine di rintracciarne cause ed effetti possibili.

26 Della peculiarità degli Enti ecclesiastici come operatori del Terzo settore, per la disciplina precedente il Codice del Terzo Settore, cfr. Parisi (2004 - pp. 867 e ss.); più di recente cfr. Parisi (2019); sui rapporti tra ETS e metodo democratico degli Organi interni consulta anche Tuccari (2019).

27 Cfr., ampiamente sul tema, Manca (2020 - pp. 629 e ss.).

– *Azioni da intraprendere*: è qui che interviene la fase più delicata perché si dovranno adottare e quindi implementare le decisioni più utili ad eliminare e/o limitare i rischi riscontrati nel corso della prima fase. È appunto qui che intervengono quelle scelte dell'Organo amministrativo che, in una eventuale fase patologica di crisi, potrebbero essere valutate al fine di verificare l'adeguatezza o meno degli assetti adottati.
– *Comunicazione e formazione*: è la fase dedicata ai dipendenti/collaboratori dell'Ente cui si dovranno comunicare efficacemente le decisioni adottate ed i presidi deliberati al fine di eliminare o non ripetere le criticità riscontrate rispetto alle quali sarà fondamentale anche svolgere una altrettanto efficace attività formativa volta ad ottenere la massima collaborazione possibile da parte degli operatori per scongiurare i rischi più comuni e pericolosi per l'Ente.

Gli strumenti appena indicati rappresentano sicuramente quel minimo comun denominatore cui ci si dovrebbe ispirare per tendere al raggiungimento dell'«assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato» di cui abbiamo ampiamente trattato, pur tenendo sempre presente che non sarà possibile un'applicazione uniforme per tutti in ragione delle peculiarità che differenziano ciascun ETS.

Naturalmente, sarà ben possibile adottare anche elementi organizzativi più complessi proporzionalmente alle dimensioni ed alla natura dell'"impresa". Anzi, lo sforzo del bravo Amministratore dovrà tendere proprio all'individuazione degli strumenti di controllo e gestioni più confacenti alla realtà che gestisce proprio perché solo in tale ultimo caso potrà ragionevolmente ritenere di essersi avvicinato al concetto di adeguatezza che, nell'immediato futuro, rappresenterà sempre più il *discrimen* tra una condotta amministrativa considerabile come diligente ed una condotta censurabile suscettibile di gravi responsabilità per l'autore.

DOI: 10.7425/IS.2020.04.12

Bibliografia

Ambrosini S. (2019), *L'adeguatezza degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili e il rapporto con le misure di allerta nel quadro normativo riformato*, blog.ilcaso.it, 15 ottobre 2019.

Arato M. (2019), "Corretta amministrazione e adeguatezza degli assetti organizzativi: ruoli e prerogative di amministratori, sindaci e revisori", in AA.VV. (a cura di), *La Nuova disciplina delle procedure concorsuale. In ricordo di Michele Sandulli,* Giappichelli, Torino.

Balestri G. (2005), *Manuale di economia e gestione aziendale*, Hoelphi, Milano.

Barillà G. (2019), "La responsabilità degli amministratori di fondazioni tra diritto societario e Codice del Terzo Settore", *Rivista delle Società*, 5, pp. 1046 e ss.

Benedetti L. (2019), "L'applicabilità della *businness judgement rule* alle decisioni organizzative degli amministratori", *Rivista delle Società*, 2, pp. 413 e ss.

Bonfante G., Cottino G. (2001), *Trattato di diritto commerciale. Vol. 1: L'imprenditore*, Cedam, Padova, pp. 424 e ss.

Buonocore V. (2006), "Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e quinto, del codice civile", *Giurisprudenza Commerciale*, 33(1), pp. 5-41.

Calandra Buonaura V. (2020), "Amministratori e gestione dell'impresa nel Codice della crisi", *Giurisprudenza Commerciale*, 1, pp. 5 e ss.

Cetra A. (2014), "La nozione di impresa", in Cian M. (a cura di), *Diritto Commerciale*, I, Giappichelli, Torino.

Fois C. (2001), "Le clausole generali e l'autonomia statutaria nella riforma del sistema societario", *Giurisprudenza Commerciale*, 4, pp. 421 e ss.

Fortunato S. (2019), "Codice della crisi e Codice civile: impresa, assetti organizzativi e responsabilità", *Rivista delle Società*, 5, pp. 952 e ss.

Galgano F. (2013), *Diritto Commerciale. L'imprenditore*, Zanichelli, Bologna.

Ghezzi F., Olivieri G. (2013), *Diritto antitrust,* Giappichelli, Torino.

Guizzi G. (2010), *Il mercato concorrenziale*: *problemi e conflitti*, Giuffrè, Milano.

Ibba C. (2019), "Codice del terzo settore e diritto societario", *Rivista delle Società*, 1, pp. 62 e ss.

Irrera M. (2005), *Assetti adeguati e governo delle società di capitali*, Giuffré, Milano.

Manca F. (2020), "Assetti adeguati e indicatori di crisi nel nuovo codice della crisi d'impresa: la visione dell'aziendalista", *Giurisprudenza Commerciale*, 3, pp. 629 e ss.

Manes P. (2009), "Prime considerazioni sulla responsabilità del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari", in Roversi-Monaco F., Galgano F. (a cura di), *Le nuove regole del mercato finanziario*, Cedam, Padova.

Mazzoni A. (2010), "La nozione di impresa nel diritto antitrust", in Rabitti Bedogni C., Barucci P. (a cura di), *20 anni di antitrust. L'evoluzione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, Giappichelli, Torino.

Meruzzi G. (2014), "Rilievi parasistematici sul fondamento e sui limiti di costituzionalità delle clausole generali nel diritto societario", in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero, volume I, I diritti fondamentali fra concetti e tutele,* Editoriale Scientifica, Napoli.

Meruzzi G. (2016), *L'adeguatezza degli assetti. Gli assetti e i modelli organizzativi delle società di capitali*, Zanichelli, Bologna.

Montalenti P. (2019), "Gestione dell'impresa, assetti organizzativi e procedure di allerta", in AA.VV. (a cura di), *La Nuova disciplina delle procedure concorsuale. In ricordo di Michele Sandulli,* Giappichelli, Torino.

Mosco G.D. (2017), "L'impresa non speculativa", *Giurisprudenza Commerciale*, 2, pp. 216 e ss.

Mulè G. (2020), "La rilevanza della delega di funzioni nell'ambito dei Modelli Organizzativi. Approfondimenti sull'istituto e spunti operativi", *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 3/2020, pp. 309 e ss.

Parisi M. (2004), "Soggetti No Profit e compiti di interesse collettivo: brevi riflessioni sul 'nuovo' ruolo degli Enti religiosi", *Diritto di Famiglia*, 3-4, pp. 867 e ss.

Parisi M. (2019), "Enti Ecclesiastici, Onlus, ed impresa sociale tra libertà religiosa e concorrenza di mercato", *Diritto di Famiglia*, 2, pp. 1781 e ss.

Rabitti M. (2016), "La responsabilità da deficit organizzativo", in Irrera M. (a cura di), *Assetti adeguati e modelli organizzativi*, Zanichelli, Bologna.

Ricolfi M. (2010), "Il diritto industriale", in Abriani N., Cottino G., Ricolfi M. (a cura di), *Trattato di diritto commerciale*, Cedam, Padova.

Riolfo G. (2011), "L'adeguatezza degli assetti organizzativi amministrativi e contabili nelle S.p.A.: dal sistema tradizionale ai modelli alternativi di amministrazione e controllo", in Meruzzi G., Tantini G. (a cura di), *Le clausole generali nel diritto societario*, Cedam, Padova.

Rordorf R. (2019), "Doveri e responsabilità degli organi di società alla luce del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza", *Rivista delle Società*, 5, pp. 929 e ss.

Spolidoro M.S. (2019), "Note critiche sulla 'gestione di impresa' nel nuovo art. 2086 c.c. (con una postilla sul ruolo ed i soci)", *Rivista delle Società*, 2, pp. 253 e ss.

Tola M. (2019), "La governance degli enti del terzo settore e i sistemi multistakeholders", *Rivista delle Società*, 2, pp. 393 e ss.

Tuccari E. (2019), "La disciplina 'democratica' delle associazioni non riconosciute tra codice del terzo settore e codice civile", *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2.

Le convenzioni con il Terzo settore tra gratuità del rapporto e regime dei rimborsi

Nota a Tar Toscana, 1 giugno 2020, n. 666

Simone Franca
Università degli Studi di Trento

I fatti

Con sentenza del 1 giugno 2020, n. 666, il Tar Toscana si è pronunciato in relazione alla portata applicativa dell'art. 56 del Codice del Terzo settore (d'ora in avanti, CTS).

Nella specie, una società che svolge attività di consulenza ha contestato la propria esclusione – impugnandola congiuntamente al relativo avviso pubblico – da una procedura comparativa finalizzata all'individuazione di organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale per l'organizzazione e gestione dei corsi comunali di lingua straniera per il biennio 2019-2021 nel Comune di Massa, ai fini della stipula di una convenzione *ex* art. 56 CTS. In particolare, fra le censure mosse nei confronti del Comune di Massa, la società ricorrente lamentava che l'avviso impugnato – in applicazione dell'art. 56 CTS – limitasse la partecipazione alla procedura selettiva alle sole organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, escludendo altri eventuali *competitors*, in violazione del principio di concorrenza.

Il giudice di prime cure ha ravvisato la fondatezza della censura lamentata, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 56 CTS, letto alla luce del parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018. Più precisamente, il Tar Toscana ha considerato come l'art. 56 CTS, nella misura in cui individua come interlocutori privilegiati solo organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, potrebbe apparire in contraddizione con quanto disposto dalle direttive eurounitarie in tema di contratti pubblici; tuttavia, il contrasto sarebbe evitato da un elemento, valorizzato anche dal succitato parere, ossia la gratuità delle prestazioni oggetto di convenzione *ex* art. 56 CTS.

In particolare, prosegue il Tar Toscana, richiamando il Consiglio di Stato, il concetto di gratuità non va inteso come assenza di corrispettivo, bensì come non economicità del rapporto posto a base della Convenzione. Nella specie, mancherebbe l'elemento della gratuità, in quanto, a dire della Corte, la quota prevalente dei docenti impegnati nei corsi di lingua offerti dalla organizzazione risultata affidataria avrebbe percepito un corrispettivo da parte del Comune, nella forma di rimborso delle spese vive.

La motivazione della pronuncia, invero piuttosto sintetica, si incentra, come visto, sul profilo del rimborso spese, letto alla luce del concetto di gratuità della prestazione oggetto della convenzione. Al fine di sondare, dunque, la correttezza dell'argomentazione svolta dal Tar Toscana si rende necessario chiarire la disciplina del rimborso spese evincibile dal CTS e, in seconda battuta, analizzare il concetto di gratuità, nonché la sua incidenza sul regime delle spese rimborsabili tanto alla luce del parere n. 2052/2018[1], quanto alla luce della giurisprudenza nazionale ed eurounitaria.

L'art. 56 CTS e il problema delle spese rimborsabili

Lo strumento della convenzione[2] disciplinato dall'art. 56 CTS – e, per quanto concerne i servizi di trasporto di emergenza e urgenza, dall'art. 57 CTS – costituisce un istituto già conosciuto e ampiamente impiegato nell'ambito dell'affidamento[3] e della gestione dei servizi sociali. La modalità di gestione dei servizi sociali tramite convenzione è stata infatti originariamente disciplinata nell'art. 7 della l. 266/1991, nell'art. 5 della l. 381/1991 e nell'art. 30 della l. 383/2000, rispettivamente per quanto concerne la gestione di servizi da parte di organizzazioni di volontariato (ODV), cooperative sociali e associazioni di promozione sociale (APS). Come correttamente rilevato, lo scopo di simili discipline a carattere settoriale è stato quello di assicurare un regime a carattere speciale – rispetto a quello che avrebbe richiesto la normativa in tema di contratti pubblici – in ragione del rilievo sociale dell'attività svolta dai vari enti del Terzo settore (d'ora in avanti, ETS)[4].

1 Si tratta del parere n. 2052 del 20 agosto 2018 reso nell'Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018, su richiesta dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in merito alla normativa applicabile agli affidamenti dei servizi sociali alla luce del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 117/2017. Sulla base di tale parere l'ANAC ha redatto le bozze delle Linee guida del 10 maggio 2019, contenenti «*Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali*».

2 Per un inquadramento generale dell'istituto in esame si vedano, *ex multis*: Albanese (2014 - pp. 153 e ss.; 2017 - pp. 173 e ss.; 2019 - pp. 139 e ss.), Amorosino (2019 - pp. 314 e ss.), Rossi (2018 - pp. 144 e ss.), Giglioni e Nervi (2019 - pp. 228 e ss.), Gualdani (2018 - pp. 8 e ss.), Lombardi (2018 - pp. 219 e ss.), Mazzullo (2017 - pp. 207-208), Michiara (2005), Pellizzer e Santi (1999 - pp. 139 e ss.), Tiberii (2019 - p. 577 e ss., pp. 590 e ss.). Più in generale, per l'inquadramento giuridico della figura delle convenzioni pubblicistiche rimane fondamentale Falcon (1984).

3 In passato, la giurisprudenza amministrativa ha contestato la possibilità di poter fare ricorso allo strumento della convenzione come strumento di affidamento diretto dei servizi (in tema, cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 29 aprile 2013, n. 2342 e, in dottrina Dello Sbarba (2013 - p. 927)). Tale impostazione pare però superata da quella del Codice del Terzo settore, in base a quanto si evince dalla piana interpretazione dell'art. 56 CTS (Tiberii, 2019 - p. 593).

4 (Giglioni, Nervi, 2019 - pp. 228-229). Nonostante, dunque, l'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 56 CTS, anche in ragione della collocazione nel capo del CTS dedicato a tutti gli enti del Terzo settore, avrebbe potuto abbracciare una platea più ampia di soggetti, la scelta del legislatore – peraltro non esente da critiche da parte della dottrina (Rossi, 2018 - p. 138 e ss.; Amorosino, 2019 - p. 315) – è stata nel senso di riservare la sottoscrizione di convenzioni ex

Nella nuova cornice rappresentata dal CTS[5], il duplice riferimento alle ODV e alle APS come soggetti protagonisti nella stipula delle convenzioni ai sensi dell'art. 56 CTS, da un lato, e la definizione dell'oggetto della convenzione come "attività e servizi sociali di interesse generale", dall'altro lato, hanno poi una particolare rilevanza nella conformazione dell'istituto. Tali requisiti soggettivi e oggettivi, infatti, laddove letti alla luce delle definizioni di volontariato (art. 17 CTS)[6] e di attività di interesse generale (art. 5 CTS) – ma anche delle altre norme codificate, in particolare quelle contenute nei primi tre Titoli del CTS – paiono restituire all'interprete una visione più nitida della convenzione: in primo luogo, come strumento teso a rimarcare il ruolo di soggetti connotati da specifici requisiti previsti nel CTS; in secondo luogo, come istituto avente ad oggetto il compimento di attività e servizi di interesse generale, secondo una formulazione che richiama la nozione europea di servizio di interesse generale[7].

Un ulteriore elemento da tenere a mente si ricava dall'art. 56, co. 1 CTS, dove si afferma che il ricorso alle convenzioni è preferibile laddove esse siano sottoscritte a condizioni «*più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*», con ciò determinando un regime di alternatività piena tra la convenzione e il regime dei contratti pubblici[8].

Dal riferimento alla necessaria valutazione delle condizioni più favorevoli rispetto al ricorso al mercato si ricava, dunque, la natura differenziata dei meccanismi che informano il Terzo settore, ma, a ben vedere, si potrebbe pure evincere un altro elemento, che è opportuno già rimarcare, ossia la possibile rilevanza economica del servizio sociale oggetto della convenzione: se infatti la norma pone a confronto il ricorso al mercato e la convenzione come strumenti di affidamento e gestione del servizio sociale, implicitamente ammette che possa sussistere un mercato potenziale per un determinato servizio e che ciò non impedisca il ricorso alla convenzione come strumento di affidamento e gestione del servizio[9]. Si consideri poi che anche la giurisprudenza eurounitaria ha riconosciuto, in linea con le Comunicazioni in materia di servizi di interesse economico generale (d'ora in avanti, SIEG)[10], che un SIEG è escluso dalla disciplina di mercato laddove sia regolato dal principio solidaristico[11].

Aldilà di questo dato inerente alla rilevanza economica del servizio, va evidenziato come pure dalla relazione accompagnatoria al CTS si evinca che la disciplina della convenzione è concepita in netta opposizione rispetto alla disciplina degli appalti di servizi: nel primo caso, la convenzione prevede una forma di sostegno finanziario alle attività poste in essere dall'ente convenzionato, consistente in una somma di denaro dalla pubblica amministrazione esclusivamente a titolo di rimborso di spese effettivamente sostenute e rendicontate. Nel secondo caso, il contratto ha per oggetto la prestazione di un servizio, a fronte del quale è previsto il pagamento di un corrispettivo. Con l'ulteriore differenza che la disciplina di riferimento è rinvenibile, nel primo caso, nell'art. 12 l. 241/90 e, nel secondo caso, nel codice dei contratti pubblici[12].

Dunque, il tratto distintivo tra le due figure, appalto di servizi e convenzione, riposerebbe nella diversa qualificazione della prestazione monetaria erogata dall'amministrazione in favore dell'operatore convenzionato, rispettivamente come corrispettivo o come rimborso delle spese sostenute[13]. Tanto è peraltro confermato dall'art. 56 CTS, il quale, al comma 2, prevede che possano essere rimborsate solo le spese «*effettivamente sostenute e documentate*», mentre, al comma 4, si specifica anche che le convenzioni devono disciplinare «*i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa* [...] *nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione*».

Dall'esegesi dell'art. 56 CTS sin qui operata, come peraltro è stato già segnalato nella letteratura[14], non appare immediatamente ricavabile il riferimento alla nozione di gratuità della prestazione dedotta in convenzione, almeno qualora intesa come non economicità del servizio. A prescindere da tale nozione, che peraltro non pare essere dirimente per definire un ambito applicativo autonomo per la disciplina del Terzo settore, giusta la astratta possibilità di dedurre anche attività aventi natura economica in convenzione[15], la disci-

art. 56 CTS alle sole ODV e APS escludendo, ad esempio, le cooperative sociali, pur se a queste ultime si applica ancora l'art. 5 della l. 381/1991. Secondo Frego Luppi (2019 - p. 12), «[si] *tratta di una riserva necessitata, per così dire, perché la previsione del mero rimborso spese è compatibile con le caratteristiche di questi soli organismi*».

5 Sul fatto che il CTS rappresenti un cambio di paradigma e sulla portata di tale affermazione, cfr. Clarich e Boschetti (2018 - pp. 28 e ss).

6 Sulla nozione di volontariato ricavabile dal CTS cfr. in particolare Consorti (2018 - pp. 77 e ss).

7 Cfr. in tema Albanese (2019 - pp. 146 e ss.), in particolare ove si mette in luce la differenza tra la formulazione dell'art. 56, co. 1 CTS e dell'art. 5, co. 1, lett. *a)* CTS quanto alla nozione di servizi sociali in essi impiegata. La differente formulazione dei due articoli infatti ("attività e servizi sociali di interesse generale" nel primo caso e "interventi e servizi sociali ai sensi dell'art. 1, l. 8 novembre 2000, n. 328" nel secondo caso) pare suffragare la tesi per cui si sia inteso fare riferimento alla nozione europea di servizio di interesse generale. Sul significato del riferimento alle attività e ai servizi sociali di interesse generale cfr. anche Giglioni e Nervi (2019 - p. 235).

8 (Giglioni, 2019 - p. 516). Come rileva Albanese (2019 - p. 163), secondo cui la valutazione in ordine al carattere più favorevole del ricorso alle convenzioni va misurato non solo nella mera considerazione di un risparmio di costo, bensì pure nel fatto che il risparmio si leghi ad una dimensione solidaristica che informa il servizio prestato.

9 (Albanese, 2017 - p. 184). Ciò evidentemente a prescindere dalla necessaria individuazione degli operatori con cui sottoscrivere la convenzione nel rispetto dei principi dell'evidenza pubblica.

10 (Commissione Europea, 2006; 2007). Sul rapporto tra servizi sociali e SIEG, tenendo conto della disciplina in tema di aiuti di Stato cfr. Cornella (2019 - pp. 143 e ss. - spec. pp. 175 e ss.).

11 Sul punto cfr. Pellizzari (2019 - pp. 555-556) che, sintetizzando gli orientamenti in materia, isola i seguenti elementi come caratterizzanti un sistema di welfare conforme al principio solidaristico: «*l'iscrizione obbligatoria al regime; quest'ultimo ha un complessivo fine non lucrativo dato, in particolare, dall'autonomia delle prestazioni erogate rispetto all'importo dei contributi versati; non vi è una necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'utente; lo Stato mantiene un controllo sull'intera organizzazione del servizio*». Ciò appare peraltro coerente con l'orientamento risalente della C. giust. Ue, 17 giugno 1997, causa C-70/95, Sodemare, ove è stato stabilito che il diritto eurounitario non incide sulle competenze degli Stati rispetto alla configurazione dei propri sistemi di sanità pubblica e previdenziali.

12 Sulla diversa portata applicativa della nozione di evidenza pubblica *lato sensu* intesa ai sensi dell'art. 12 l. 241/90 sia consentito rinviare a Franca (2019 - pp. 732 e ss).

13 In realtà, come si avrà modo di precisare meglio *infra*, non qualsiasi tipo di rimborso, ma solo il rimborso analitico e documentato basato sul principio del costo reale.

14 (Fici, 2020; Gori, 2020a)

15 In adesione rispetto all'impostazione di Albanese (2019).

plina positiva offre solo indicazioni, anche piuttosto specifiche, rispetto al rimborso spese come l'inclusione degli oneri assicurativi e delle spese indirette solo se riferibili all'attività svolta. Per poter approfondire meglio la nozione di gratuità e le sue ripercussioni sulla disciplina del rimborso spese si rende necessario prendere in esame il già richiamato parere n. 2052/2018 del Consiglio di Stato, che a tali temi dedica particolare attenzione.

Gratuità e regime delle spese a rimborso nel parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018

Al fine di inquadrare correttamente la posizione del Consiglio di Stato n. 2052/2018 in ordine al problema del rapporto tra gratuità e disciplina del rimborso spese è opportuno richiamarne brevemente struttura e contenuti.

Anzitutto, può essere utile distinguere fra una parte generale del parere – in cui si svolge una riflessione sulla nozione di gratuità – e una parte "speciale", relativa alla disciplina dell'art. 56 CTS e, in particolare, alla disciplina delle spese rimborsabili.

Sul primo versante, va osservato che secondo il Consiglio di Stato la nozione di gratuità è strumentale a individuare l'ambito di applicazione della disciplina concernente il Terzo settore, distinguendola da quella in materia di contratti pubblici[16]. In questo senso, il Consiglio di Stato chiarisce che la disciplina in materia di contratti pubblici non trova applicazione solo a fronte dell'affidamento di prestazioni integralmente gratuite. Secondo il Consiglio di Stato, la gratuità assume due significati: in primo luogo, la produzione di un arricchimento mediante il lavoro del prestatore di servizi non remunerato dal profitto; in secondo luogo, «*il sostenimento eventuale di costi senza rimborso né remunerazione, a puro scopo di solidarietà sociale*»[17].

Benché la prima nozione appaia sostanzialmente condivisibile, non altrettanto parrebbe potersi dire per la seconda, almeno nella misura in cui sembrerebbe che il Consiglio di Stato assimili rimborsi e remunerazioni dei costi. Evidentemente, il Consiglio di Stato non afferma questo, ma per comprendere l'impostazione del supremo consesso amministrativo, occorre leggere tale affermazione alla luce della successiva analisi dei costi rimborsabili nell'ambito dell'art. 56 CTS.

In questo contesto, la commissione speciale rileva che solo la previsione di un rimborso spese "a pie' di lista" consente di non mettere in discussione la gratuità della prestazione: in altri termini, solo un rimborso basato sulla analitica rendicontazione delle singole voci di spesa effettivamente sostenute consente di escludere la configurabilità dell'erogazione monetaria come remunerazione. Di contro, un rimborso spese a *forfait* viene escluso. La previsione di un rimborso forfettario, infatti, non garantisce la «*sicura esclusione di ogni possibile ripianamento con risorse pubbliche del costo dei fattori produttivi utilizzati dall'ente e l'assenza di alcuna forma di incremento patrimoniale*»[18]: in altri termini, non assicura l'assenza del carattere economico del servizio in questione.

Il parere, tuttavia, non si arresta a queste indicazioni, in parte condivisibili19, ma procede ad una esegesi dell'art. 56 CTS che risulta piuttosto discutibile.

Su questo secondo versante, infatti, è dato registrare una maggiore problematicità nell'argomentazione del Consiglio di Stato. Il supremo consesso amministrativo ravvisa delle criticità in relazione all'art. 56, co. 4 CTS, per ciò che concerne la rimborsabilità degli oneri assicurativi e dei costi indiretti direttamente imputabili al servizio convenzionato. Secondo il Consiglio di Stato, in queste ipotesi, il rimborso costituirebbe una remunerazione e sarebbe pertanto indice di una onerosità del servizio.

Per di più, sempre il Consiglio di Stato, a fronte di eventuali contrasti della disciplina contenuta nel CTS con la disciplina del codice dei contratti pubblici invita i giudici e le amministrazioni a disapplicare le previsioni contrastanti contenute nel CTS (ivi incluso, evidentemente, l'art. 56 CTS), in ragione della primazia del diritto eurounitario.

Questo sviluppo dell'argomentazione del Consiglio di Stato solleva diverse perplessità.

Anzitutto, l'approccio del Consiglio di Stato appare fondato su una visione sostanzialmente monistica20, che non rende conto della differenziazione tra l'ambito del Terzo settore e della solidarietà sociale, da un lato, e l'ambito dei contratti pubblici e della concorrenza, dall'altro lato: differenziazione che trova un sicuro ancoraggio nella Costituzione italiana21 e che, come meglio si dirà *infra*, non pare debba essere nemmeno negata in base ad una interpretazione corretta del diritto eurounitario.

In secondo luogo, l'interpretazione del Consiglio di Stato pare provare troppo nel momento in cui assimila il rimborso di alcune specifiche voci di spesa a forme di remunerazione dei fattori di produzione e, pertanto, a veri e propri corrispettivi. Come si avrà meglio di precisare meglio *infra*, infatti, non è il rimborso di specifiche voci di spesa a determinare l'onerosità di un contratto, quanto piuttosto il fatto che il rimborso costituisca surrettiziamente un corrispettivo.

In terzo luogo, il richiamo all'istituto della disapplicazione appare piuttosto discutibile: come è stato osservato[22], il ricorso a tale rimedio rappresenta una *extrema ratio*, sicché andrebbe preliminarmente verificato se non sia possibile svolgere un'attività interpretativa in grado di conciliare la prospettiva del CTS con quella in tema di contratti pubblici; inoltre, non è chiaro perché il meccanismo della disapplicazione debba operare, per così dire, "in una sola direzione"[23],

16 In relazione all'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici rispetto al codice del Terzo settore cfr. Magliari (2019 - pp. 604 e ss.)
17 Cfr. parere n. 2052/2018 p.to 5.
18 *Ibidem*.
19 Si è già spiegato, infatti, al paragrafo precedente come la natura economica di un determinato in servizio non appaia dirimente ai fini della sua deduzione all'interno di una convenzione.
20 Tale concezione è peraltro figlia dell'esasperazione della dicotomia tra solidarietà e concorrenza, come rileva puntualmente Magliari (2019 - p. 614).
21 (Giglioni, 2019 - p. 505)
22 (Arena et al., 2019). In senso critico rispetto al richiamo dell'istituto della disapplicazione in questa sede si v. anche Marocchi (2020 - p. 84).
23 *Ibidem*.

senza tenere conto che, come si avrà modo di illustrare, l'art. 56 CTS si pone in continuità con gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia[24].

Alcuni spunti alla luce della giurisprudenza eurounitaria e nazionale

Il parere del Consiglio di Stato non è stato accolto con particolare favore da parte della dottrina[25]: è stato, infatti, correttamente rilevato come nella sua impostazione rischi di limitare le potenzialità della disciplina del Terzo settore, sia in relazione a istituti a carattere innovativo come la coprogettazione[26], sia, per quanto più interessa in questa sede, in relazione all'uso dello strumento della convenzione. Può dunque rivelarsi utile cercare di leggere l'impostazione del Consiglio di Stato alla luce degli orientamenti giurisprudenziali eurounitari e nazionali.

Nel tentativo di sintetizzare gli approdi della giurisprudenza, occorre richiamare, in prima battuta, quanto stabilito dalla Comunicazione in materia di SIEG del 2007, ovvero che il carattere economico di un servizio non dipende «*dallo status giuridico del prestatore (ad esempio un ente non a scopo di lucro), né dalla natura del servizio, bensì dalle effettive modalità di prestazione, organizzazione e finanziamento di una determinata attività*»[27]. Ciò significa che occorre guardare alle singole modalità organizzative e di finanziamento dei servizi dedotti in convenzione e, in particolare, al regime delle somme erogate a titolo di rimborso spese, in modo da impedire che esso si traduca in una forma "mascherata" di corrispettivo.

Per quanto concerne più precisamente le nozioni di gratuità e onerosità impiegate dalla giurisprudenza eurounitaria, vale la pena osservare come la giurisprudenza più risalente in tema[28] riguardasse una fattispecie molto peculiare, relativa ad una convenzione di lottizzazione. Più precisamente, nel caso di specie, la gratuità del rapporto tra l'amministrazione e il soggetto privato che realizzava, in conformità alla convenzione, opere di urbanizzazione in assenza di corrispettivo, veniva esclusa sull'assunto che il privato avesse ricevuto comunque una controprestazione, consistente nel vantaggio ritratto dal regime di scomputo degli oneri di urbanizzazione. Siffatta giurisprudenza è stata poi richiamata nel caso *Commissione v. Italia* relativo al servizio di trasporto sanitario[29]. In questa ipotesi, tuttavia, l'argomentazione utilizzata dalla Corte al fine di escludere la gratuità del rapporto si soffermava opportunamente sul fatto che il rimborso previsto fosse calcolato su base forfettaria[30]. Assume dunque rilievo, ai fini del vaglio sulla sussistenza dell'elemento dell'onerosità, l'analisi del regime di erogazione della controprestazione da parte dell'amministrazione. Da tali elementi, la giurisprudenza è giunta a ritenere che la previsione di un rimborso spese in luogo di un corrispettivo non vale *ex se* a escludere l'onerosità del servizio[31]. Anche in questo caso, tuttavia, l'affermazione, apparentemente dirompente, veniva resa nell'ambito di una controversia molto peculiare[32], non inserita nel quadro delle discipline ispirate a logiche di solidarietà[33], riprese nella giurisprudenza successiva. In particolare, è stato affermato che il rimborso spese previsto nella forma di rimborso forfettario esclude la gratuità del servizio: la mancanza di voci di spesa analiticamente determinate, infatti, non consente di individuare gli specifici costi coperti e, dunque, di escludere che il rimborso *a forfait* vada a remunerare i fattori di produzione, traducendosi in un corrispettivo[34].

A ben vedere, dunque, seppure la giurisprudenza potesse sembrare di primo acchito accogliere un'idea di onerosità molto ampia, nell'ambito dei servizi sociali la stessa appare molto chiara nel censurare unicamente le forme di rimborso previste a *forfait*.

Rispetto all'assetto così ricostruito, la giurisprudenza nazionale ha sviluppato un orientamento ben più restrittivo. Infatti, in analogia a quanto previsto a fattispecie di tenore differente, quali quelle relative alle sponsorizzazioni[35], è approdata a ritenere che la nozione di onerosità è suscettibile di interpretazione particolarmente ampia, tale per cui anche la previsione di un rimborso spese può di fatto determinare l'onerosità del contratto: in particolare, secondo tale orientamento, l'onerosità andrebbe riguardata tenendo conto di «*altri vantaggi, economicamente apprezzabili anche se non direttamente finanziari, potenzialmente derivanti dal contratto*»[36]. E in particolare, assumerebbe rilievo, al fine di escludere la gratuità di un servizio, pure l'utilità economica immateriale, data dall'assegnazione di una determinata commessa.

24 Infatti, considerando la convergenza tra quanto previsto dall'art. 56 CTS e dalla giurisprudenza eurounitaria si può ritenere che l'art. 56 CTS rappresenti una «norma di attuazione dei principi espressi dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia» (Albanese, 2019 - p. 151).
25 In particolare, si vedano i rilievi critici individuati in Arena et al. (2019), Bombardelli (2019 - pp. 228 e ss.), Tiberii (2019 - pp. 596-597).
26 In tema, cfr. Pellizzari (2019 - pp. 545 e ss.), Gori (2020b - pp. 192 e ss.).
27 (Commissione Europea, 2007)
28 C. giust. Ue, sent. 12 luglio 2001, causa C-399/98, Ordine degli Architetti e a.
29 C. giust. Ue, 29 novembre 2007, causa C-119/06, Commissione v. Italia. L'idea di onerosità impiegata nella sentenza Ordine degli Architetti e a. veniva richiamata anche nella sentenza C. giust. Ue, 18 gennaio 2007, causa C-220/05, Auroux e.a. Va però soggiunto come, in primo luogo, il caso in esame riguardasse la realizzazione di un centro ricreativo (dunque, non un'attività a carattere solidaristico) e, in secondo luogo, era previsto non solo il rimborso delle spese di tutte le opere da realizzare, ma anche il diritto a incassare da terzi il corrispettivo della cessione delle opere realizzate.
30 Sul punto cfr. C. giust. Ue, 29 novembre 2007, causa C-119/06, Commissione v. Italia, p.to 48.
31 Cfr. in tema C. giust. Ue, sent. 19 dicembre 2012, C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce, par. 29, con commento di Caranta (2013 - pp. 388 e ss.). La Corte si richiama espressamente a quanto rilevato dall'Avvocato generale Trstenjak nelle sue Conclusioni (in part. p.ti 32-34). Va però rilevato come la nozione di onerosità avanzata dall'Avvocato generale sia particolarmente ampia: questi espressamente rileva che «*ai fini del riconoscimento del requisito del titolo oneroso, può essere sufficiente che il prestatore di servizi riceva come remunerazione un rimborso integrale dei costi*».
32 Si trattava di una controversia relativa ad una consulenza per lo studio e la valutazione della vulnerabilità sismica di alcune strutture ospedaliere.
33 Su tale rilievo, cfr. Albanese (2017 - p. 180). Si avrà modo di precisare *infra* con riferimento alle sentenze Spezzino e Casta il rilievo di tale mancato ancoraggio alla dimensione solidaristica.
34 Cfr. in tema anche il caso C. giust. Ue, 18 ottobre 2018, causa C-606/17, IBA Molecular Italy Srl, ove una sovvenzione consistente in una forma di rimborso forfettario viene considerata controprestazione parte di un contratto a titolo oneroso rispetto alla prestazione di fornitura di un farmaco.
35 Cfr. su tali fattispecie Di Pace (2004 - pp. 3898 e ss.), Cavallo Perin e Racca (2013 - pp. 588 e ss.), Reggio d'Aci (2013 - p. 686), Valaguzza (2015 - pp. 1381 ss.). Con riferimento a problematiche relative prevalentemente alle fondazioni bancarie, ma utili all'inquadramento del fenomeno cfr. pure Cammelli (2010 - pp. 5 e ss.), Mastragostino (2010 - pp. 3 e ss.).
36 Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614; Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2018, n. 4718. Su tale giurisprudenza, cfr. Chiarelli 2018 (18).

Chiaramente, un simile orientamento – così come quello recato nel parere n. 2052/2018, nella misura in cui è stato precedentemente sottoposto a critica[37] – finisce col circoscrivere in modo sproporzionato la nozione di gratuità, anche rispetto a quanto previsto dalla giurisprudenza eurounitaria.

L'insegnamento della Corte di Giustizia, infatti, non è mai stato nel senso di porsi in una prospettiva così radicale[38], limitandosi a richiedere l'analiticità delle voci di spesa rimborsabili, in modo da escludere che il rimborso si traduca surrettiziamente in un corrispettivo. Se in passato si sarebbe pure potuto porre il dubbio che la nozione di non onerosità ai sensi del diritto eurounitario avesse assunto una latitudine troppo ampia anche nella materia dei servizi sociali, la giurisprudenza eurounitaria più recente pare aver fugato questo dubbio.

È sufficiente richiamare quanto stabilito con le sentenze Spezzino[39] e Casta[40], che hanno consentito di operare una vera e propria *actio finium regundorum* fra il piano della concorrenza, da un lato, e quello della solidarietà, dall'altro lato. Secondo l'orientamento elaborato in tali giudizi, nell'ambito dei servizi sociali[41] l'esigenza di tutela della concorrenza va bilanciata con i principi di solidarietà, economicità ed equilibrio di bilancio. In questo quadro concettuale, è dunque necessario che i soggetti convenzionati «*non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun profitto ai loro membri*»[42].

Le immediate ricadute di tali orientamenti sono state poi raccolte dalla giurisprudenza eurounitaria più recente che mostra una certa flessibilità rispetto al novero di spese rimborsabili[43]. In particolare, la giurisprudenza ha considerato rimborsabili anche le spese relative al personale, ma unicamente nei limiti in cui tali spese sono direttamente imputabili allo svolgimento del servizio[44]. Pertanto, come è stato ben sottolineato, all'onere di rendicontare in modo trasparente le spese effettivamente sostenute, si affianca l'accertamento del collegamento diretto e analitico alla realizzazione dell'iniziativa oggetto di finanziamento[45].

Alla luce di tali considerazioni, appare pienamente condivisibile il rilievo secondo cui le differenziazioni operate nel già più volte citato parere n. 2052/2018 – come la distinzione tra spese di investimento e spese "vive" – rappresentino interpretazioni autonome del Consiglio di Stato[46] e trovino solo in parte riscontro nella giurisprudenza eurounitaria che, al contrario, in tema di *social welfare*, ha mostrato, pure in altri contesti, un approccio piuttosto pragmatico e nient'affatto granitico[47].

La valorizzazione della convenzione fra solidarietà e concorrenza

Tenendo conto della ricostruzione sinora operata del concetto di gratuità e della disciplina del rimborso delle spese l'argomentazione svolta dal Tar Toscana solleva alcune perplessità.

Nel caso in esame, infatti, il richiamo ai concetti così come illustrati nel parere del Consiglio di Stato non appare sviluppato in modo particolarmente efficace.

La natura economica del servizio svolto viene infatti desunto dal fatto che «*la quota ampiamente maggioritaria dei docenti impegnati nei corsi di lingua offerti dalla controinteressata ha percepito e percepisce una remunerazione posta a carico del comune di Massa sotto forma di rimborso delle spese vive*». Come visto, tenendo conto di quanto previsto dall'art. 56 CTS, ma anche della lettura operata dal giudice eurounitario, la rilevanza economica del servizio affidato non è dirimente al fine di determinare il regime giuridico applicabile. Né, a ben vedere, appare dirimente la previsione *ex se* di un rimborso di determinate spese. Come si è già osservato, l'analisi della disciplina del rimborso presuppone a monte una valutazione in ordine alle modalità organizzative e di finanziamento del servizio, nonché alla maggiore convenienza del ricorso alla convenzione rispetto al mercato[48]. La considerazione della disciplina del rimborso può risultare dirimente, ma va comunque contestualizzata nell'ambito di una valutazione analitica dei caratteri specifici del servizio in esame.

Per di più, anche la sintetica riflessione operata dal Tar Toscana attorno al regime del rimborso appare poco condivisibile. Il fatto che, nel caso di specie, il regime applicabile alle spese sostenute fosse orientato solo al rimborso delle spese vive, porta a presumere che lo strumento convenzionale fosse stato applicato correttamente. Ciò che avrebbe potuto fare il giudice sarebbe stato, piuttosto (e sussistendo eventualmente gli elementi a livello istruttorio), dimostrare che la percezione del rimborso spese avesse gli elementi di una remunerazione, in contrasto, peraltro, con lo *status* di volontari dei soggetti che prestavano la loro attività di docenti. Tuttavia, non avendo svolto tale riflessione nella sentenza, non appare congruo ritenere che la spesa per il personale potesse essere automaticamente qualificata come una forma di corrispettivo (argomento che, comunque, non viene esplicitato nella sentenza)[49].

Peraltro, accogliendo una simile impostazione – ossia ritenendo che il rimborso del costo del personale impiegato nel servizio rappresenti sempre un corrispettivo –, si giunge-

37 E cioè, lo si ricorda, nella misura in cui pare assimilare alcune ipotesi di rimborso di costi a forme surrettizie di corrispettivo.
38 Come rileva Albanese (2013 - pp. 54-55), la Corte di giustizia «*ha fatto un uso molto cauto del proprio potere decisionale, seguendo un criterio di gradualità ed evitando accuratamente che le proprie pronunce avessero conseguenze troppo dirompenti rispetto ai sistemi tradizionalmente adottati negli Stati membri*».
39 C. giust. Ue, 11 dicembre 2014, C-113/13, Spezzino.
40 C. giust. Ue, 28 gennaio 2016, C-50/14, Casta.
41 Nel caso Spezzino si trattava dell'affidamento del servizio di trasporto sanitario d'emergenza, mentre nel caso Casta dell'affidamento del servizio di trasporto sanitario non di emergenza.
42 C. giust. Ue, 11 dicembre 2014, C-113/13, Spezzino p.to 61. In termini sostanzialmente analoghi cfr. pure C. giust. Ue, 28 gennaio 2016, C-50/14, Casta.
43 Trib. Ue, sez. IV, 19 febbraio 2016, causa T-53/14, Ludwig Bölkow-Systemtechnik v. Commissione.
44 Nel caso Ludwig Bölkow-Systemtechnik v. Commissione, infatti, la Commissione ha contestato non tanto che fosse previsto il rimborso del costo relativo al personale, quanto il fatto che il rimborso venisse calcolato in modo da tale da sovradimensionare il costo effettivamente sopportato.
45 (Pellizzari, 2019 - pp. 563-565 - p. 570)
46 (Giglioni, 2019 - p. 521)
47 (Cortese, 2014 - p. 474)
48 Sul rilievo di tali passaggi si rinvia a quanto rilevato *supra*. Non bisogna trascurare, infatti, che il sindacato sulle modalità di rimborso, pur se più agevole, costituisce solo un elemento di un più ampio sindacato che attiene alla consistenza effettiva dell'attività svolta e che implica, dunque, la considerazione anche delle "ragioni" sottese all'attività in concreto svolta.

rebbe a circoscrivere eccessivamente il novero delle spese rimborsabili in contrasto sia con quanto previsto dall'art. 56 CTS sia con la giurisprudenza eurounitaria così come sintetizzata *supra*.

Per di più, una simile ricostruzione si porrebbe anche in contrasto con la peculiarità del Terzo settore, risultante dall'impianto sistematico del CTS e pure recentemente ribadita dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 giugno 2020, n. 131[50].

Ivi la Consulta ha infatti ribadito l'importanza del valore della solidarietà, come valore fondante dell'ordinamento giuridico[51], rimarcando il ruolo degli ETS quali «*rappresentativi della 'società solidale'*», figura di cerniera tra Stato e società, in grado di mettere a disposizione degli enti pubblici non solo un utile patrimonio informativo, ma anche capacità organizzative e di intervento[52].

In questo modo, secondo la Corte costituzionale, gli ETS innescano un modulo di amministrazione condivisa[53] alternativo a quello del mercato, secondo una logica che è valorizzata anche nella giurisprudenza eurounitaria, in particolare dalle sentenze Spezzino e Casta, che «*tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà*»[54].

È chiaro dunque che, pure nell'interpretazione della Consulta, concorrenza e solidarietà costituiscono due valori, peraltro non necessariamente contrapposti, che non possono essere richiamati affinché l'uno escluda l'altro e viceversa, ma devono essere per quanto possibile contemperati[55].

Come è stato rilevato, infatti, la concorrenza non è un valore che va totalmente espunto dall'organizzazione del sistema di *social welfare* ispirato al principio di solidarietà[56], posto che, consente di assicurare la tutela degli utenti, «*ricercando la massima qualità del servizio attraverso il confronto competitivo tra potenziali fornitori*»[57]. Questo è un elemento che nel CTS è stato ampiamente valorizzato, tramite l'applicazione delle regole di evidenza pubblica alla scelta dell'operatore convenzionato, come già visto *supra*[58].

In questi termini, dunque, nel superamento di una dicotomia altrimenti esasperata tra solidarietà e concorrenza, peraltro spesso ideologicamente connotata59, può essere individuato un percorso in cui collocare lo strumento della convenzione, senza restringerne oltremodo gli spazi applicativi[60] e garantendo la sua funzionalizzazione ad un sistema efficace di *Welfare Mix*[61] ispirato ad una logica collaborativa[62], in modo pienamente conforme a quanto sancito dal diritto eurounitario[63].

DOI: 10.7425/IS.2020.04.13

49 Come osserva lucidamente Santuari (2020) occorre tenere ben distinti l'assenza di retribuzione in capo ai volontari e l'assenza di economicità dell'attività svolta, di talché l'economicità dell'attività non comporta che si sia in presenza di un corrispettivo.
50 Con riferimento al giudizio in esame, cfr., in part., Giglioni (2020), Pellizzari (2020), Rossi (2020). In tema cfr. anche i contributi di Arena (2020a), Gori (2020c), Marocchi (2020).
51 Elemento già posto in luce, come puntualmente rilevato dalla Consulta, nel giudizio Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 309.
52 Tramite tale sentenza, dunque, la Corte costituzionale mette in luce la centralità degli ETS che, a pieno titolo, possono considerarsi gli unici soggetti «*per legge e per vocazione, stabilmente collocati all'interno del polo dell'interesse generale*» (Arena, 2020 - p. 98). Come osserva Marocchi (2020 - p. 86), non rileva dunque solo il dato oggettivo del carattere solidaristico dell'attività concretamente posta in essere, ma anche il dato soggettivo, espresso dagli specifici requisiti che il CTS impone a ciascun ETS.
53 Sulla nozione in parola si veda lo studio di Arena (1997 - pp. 29 e ss.). In relazione al giudizio della Corte Costituzionale n. 131/2020 cfr. sempre Arena (2020b - pp. 35 e ss.).
54 Non va peraltro trascurato come la nozione di solidarietà conosciuta a livello eurounitario abbia una portata differente da quella al livello nazionale: come è stato evidenziato, infatti, il concetto di solidarietà sul piano unionale è tracciata ancora in chiave negativa, per individuare il limite di applicabilità delle regole in tema di contratti pubblici, secondo una declinazione tecnico economicistica (Moliterni, 2015 - p. 125).
55 Per di più, secondo la Consulta è lo «*stesso diritto dell'Unione che mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di 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)*». Il punto è significativo, anche in relazione al tema della disapplicazione evocato nel parere del Consiglio di Stato (e richiamato *supra*), giacché corrobora l'idea che il codice dei contratti pubblici non debba necessariamente prevalere sulle disposizioni contrastanti contenute nel CTS, così come il principio di concorrenza non prevale su quello di solidarietà, nell'ambito del modello organizzativo nazionale dei servizi con una peculiare valenza sociale.
56 Il punto è stato evidenziato anche rispetto alla valorizzazione dell'istituto dell'accreditamento nell'ambito del sistema di Welfare: cfr. in tema Piperata (2013 - pp. 98 e ss.), nonché Parona (2019 - pp. 654 e ss.).
57 (Bombardelli, 2019 - p. 221). D'altronde anche la disciplina degli affidamenti dei servizi sociali nelle direttive dell'Unione Europea appare fondata su una logica di concorrenza "alleggerita": cfr. in tema, *ex multis*, Albanese (2019 - pp. 167 e ss.), Caldirola (2016 - pp. 760 e ss.), Caruso (2017 - pp. 1115 e ss.), Cerbo (2011 - pp. 335 e ss.), De Nes, Quarneti (2017 - pp. 371 e ss.), Ferroni (2018), Mazzeo (2016 - pp. 1001 e ss.), Michiara (2017 - pp. 221 e ss.).
58 In particolare, si tratta di un modello basato sulla trasparenza nella scelta dell'ente convenzionato, secondo una logica che, tuttavia, non è di tipo economicamente competitivo (cfr. Albanese, 2019 - p. 158). Al contrario, una prospettiva strettamente economicistica del dato della concorrenza appare particolarmente deleterio: come è stato osservato, in relazione a servizi sociali caratterizzati spesso da asimmetria informativa ed alta intensità di manodopera, il ricorso a procedure competitive di affidamento «*basate del tutto o anche solo in parte su valutazioni di carattere economico, comporta in genere l'abbassamento della qualità di servizi, l'aumento dei carichi di lavoro e spesso la riduzione dei livelli salariali*» (Borzaga, 2019).
59 (Albanese, 2019 - p. 145; Giglioni, 2019 - p. 519)
60 In particolare, appare condivisibile quanto sostenuto da Gori (2020 - pp. 93-94) in merito al fatto che la sentenza n. 131/2020 può determinare un ripensamento in riferimento al ristretto ambito di applicazione oggettivo delle convenzioni di cui agli artt. 56 e 57 CTS.
61 (Ascoli, Ranci, 2003; Fazzi, 1999)
62 Rispetto all'importanza della logica collaborativa nell'ambito del Terzo settore cfr., in particolare, Delsignore (2018 - pp. 587 e ss.), Marocchi (2018), Pellizzari (2018). Si tratta di percorrere un nuovo modello di collaborazione che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e, eventualmente, su una logica di supporto e sostegno finanziario» (Pellizzari, 2019 - p. 570). Sulla riconducibilità dell'art. 56 CTS ad una logica collaborativa piuttosto che competitiva si v. Santuari (2020). Evidentemente, come mette in luce Gori (2020 - p. 208), tenendo anche conto del criticabile approccio del Consiglio di Stato nel parere n. 2052/2018, la questione della valorizzazione dell'iniziativa autonoma dei cittadini, della disciplina dei SIEG e del contemperamento tra concorrenza e sussidiarietà/solidarietà ha rilevanza politica, prima ancora che giuridica.
63 È il caso di rilevare, inoltre, che pure le direttive in materia di contratti pubblici paiono deporre in tal senso. La dir. 2014/24/Ue dispone che gli Stati membri possono porre in essere prestazioni di servizio anche «attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi» (considerando n. 114) e riconosce agli Stati la possibilità di individuare e organizzare i SIEG (art. 1, co. 4).

Bibliografia

Albanese A. (2013), "Pubblico e privato nell'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del terzo settore", in Falcon G., Marchetti B. (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Cedam, Padova.

Albanese A. (2014), "I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà", *Non Profit*, 3, pp. 153-161.

Albanese A. (2017), "Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto con il diritto europeo", *Non Profit*, 3, pp. 173-197.

Albanese A. (2019), "I servizi sociali nel Codice del Terzo Settore e nel Codice dei Contratti Pubblici: dal conflitto alla complementarietà", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 1, pp. 139-186.

Amorosino S. (2019), "Il Terzo settore tra pubblici poteri ed autonomia sociale", *Rassegna di Diritto Civile*, 1, pp. 304-317.

Arena G. (1997), "Introduzione all'amministrazione condivisa", *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 117-118, pp. 29 e ss.

Arena G. (2020a), "Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore", *Impresa Sociale*, 3.2020, pp. 96-100.

Arena G. (2020b), *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto fra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia*, Roma.

Arena G., Scalvini F., Bonasora P., Borzaga C., Fici A., Forte P., Giglioni F., Gori L., Macdonald G., Marocchi G., Pellizzari S., Rossi E., Salvatorelli E., Sepio G., Uccellini E.V. (2019), "Il diritto del Terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore", *Welfare Oggi*, 1.2019, pp. 3-10.

Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il Welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.

Bombardelli M. (2019), "Alcune considerazioni di sintesi sul rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore", in Pellizzari S., Magliari A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli.

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

Caldirola D. (2016), "Servizi sociali, riforma del Terzo settore e nuova disciplina degli appalti", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4, pp. 733-772.

Cammelli M. (2010), "Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione", *Aedon*, 1, pp. 5 e ss.

Caranta R. (2013), "Accordi tra amministrazioni e appalti pubblici", *Urbanistica e Appalti*, 4, pp. 388 e ss.

Caruso E. (2017), "L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, pp. 1113-1183.

Cavallo Perin R., Racca G.M. (2013), "Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni", *Diritto Amministrativo*, 4, pp. 583-606.

Cerbo P. (2011), "Appalti pubblici e associazioni di volontariato; la concorrenza fra soggetti 'disomogenei'", *Urbanistica e Appalti*, 3, pp. 335-345.

Chiarelli M. (2018), "Appalti pubblici di servizi a titolo gratuito", *federalismi.it*, 18.

Commissione Europea (2006), *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, Comunicazione della Commissione, COM (2006) 177 definitivo, Bruxelles.

Commissione Europea (2007), *I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo,* Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo", COM (2007) 725 definitivo, Bruxelles.

Consorti P. (2018), "Definizione giuridica e disciplina comune del Terzo settore", in Consorti P., Gori L., Rossi E. (a cura di), *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

Consorti P., Gori L., Rossi E. (a cura di) (2018), *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

Cornella S. (2019), "Servizi sociali e disciplina europea in materia di aiuti di Stato", in Pellizzari S., Magliari A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Cortese F. (2014), "Social Welfare: la difficoltà di liberalizzare e di semplificare", *Il Diritto dell'Economia*, 3, pp. 457-479.

Dello Sbarba F. (2013), "Illegittimo l'affidamento diretto mediante convenzione a cooperative sociali", *Urbanistica e Appalti*, 8/9, p. 929 e ss.

Delsignore M. (2018), "I servizi sociali nella crisi economica", *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 587-622.

De Nes M., Quarneti G. (2017), "Gli appalti nei servizi sociali: una disciplina sensibilmente riformata", in Sandulli M.A., Lipari M, Cardarelli F. (a cura di), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici*, Giuffrè Editore, Milano.

Di Pace R. (2004), "Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni", *Foro Amministrativo - T.A.R.*, 12, p. 3898 e ss.

Falcon G. (1984), *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè Editore, Milano.

Falcon G., Marchetti B. (a cura di) (2013), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Cedam, Padova.

Fazzi L. (1999), *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano.

Ferroni M.V. (2018), "L'affidamento agli enti del Terzo settore ed il codice dei contratti pubblici", *Nomos*, 2.2018, pp. 1-44.

Fici A. (2020), *Codice del Terzo settore: quello che non vede la giustizia amministrativa*, Vita.it, 7 giugno 2020.

Franca S. (2019), "Misure di sostegno pubblico e vantaggi economici per gli enti del terzo settore nel codice del terzo settore", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 9(2), pp. 719-746.

Frego Luppi S.A. (2019), "L'affidamento e la gestione dei servizi di interesse generale", in Pellizzari S., Magliari A. (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Giglioni F. (2019), "Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del Terzo settore", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 9(2), p. 499-524.

Giglioni F. (2020), *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, Labsus.org, 6 luglio 2020.

Giglioni F., Nervi A. (2019), *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Gori L. (2020a), *Tanti giudici e poco legislatore? A proposito di rapporti P.A. e Terzo settore*, Forum di Impresa Sociale, 2 giugno 2020.

Gori L. (2020b), "La 'saga' della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.", *federalismi.it*, 14, pp. 192 e ss.

Gori L. (2020c), "Gli effetti giuridici 'a lungo raggio' della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale", *Impresa Sociale*, 3.2020, pp. 89-95.

Gualdani A. (2018), "Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive", *federalismi.it*, 12.

Lombardi A. (2018), "Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore", in Fici A. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Magliari A. (2019), "Servizi sociali di interesse generale e appalti pubblici: concordia discors?", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 9(2), pp. 599-639.

Marocchi G. (2018), "Pubbliche amministrazioni e terzo settore tra competizione e collaborazione", *Welfare Oggi*, 2.2018, pp. 4-8.

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

Mastragostino F. (2010), "Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità", *Aedon*, 1, pp. 3 e ss.

Mazzeo L. (2016), "Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime – non troppo – 'alleggerito' frutto di una 'complicata semplificazione'", *Urbanistica e Appalti*, 8-9, pp. 1001-1013.

Mazzullo A. (2017), *Il nuovo codice del Terzo settore. Profili civilistici e tributari (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)*, Giappichelli, Torino.

Michiara P. (2005), *Le convenzioni tra pubblica amministrazione e Terzo settore*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma.

Michiara P. (2017), "Le attività altruistiche ad alta intensità di manodopera e i 'regimi particolari' nel d.lgs. 50/2016", in Marzuoli C., Torricelli S. (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Moliterni A. (2015), "Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, pp. 89-137.

Parona L. (2019), "Le potenzialità dell'accreditamento nel sistema integrato dei servizi sociali", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 2.

Pellizzari S. (2018), "Le diverse forme di relazione pubblico-privata nell'organizzazione dei servizi sociali e di welfare", *Welfare Oggi*, 2.2018, pp. 9-13.

Pellizzari S. (2019), "La co-progettazione come forma di collaborazione tra P.A. e enti del Terzo settore", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 9(2), pp. 545-573.

Pellizzari S. (2020), *Sentenza 131/2020: attuare con responsabilità l'art. 55 del Codice del Terzo settore*, Forum di Impresa Sociale, 9 luglio 2020.

Pellizzari S., Magliari A. (a cura di) (2019), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Pellizzer F., Santi G. (1999), "La convenzione con gli enti no profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale", in Carinci F. (a cura di), *Enti no profit e volontariato*, Ipsoa, Milano.

Piperata G. (2013), "Intervento pubblico, concorrenza e integrazione nel sistema delle prestazioni sanitarie e sociali", in Bottari C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, Giappichelli, Torino.

Reggio d'Aci A. (2013), "Evidenza pubblica e associazioni di volontariato: l'onerosità della convenzione va valutata in termini comunitari", *Urbanistica e Appalti*, 17(6), pp. 685-694.

Rossi E. (2018), "I rapporti fra Terzo settore e pubblica amministrazione", in Consorti P., Gori L., Rossi E. (a cura di), *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

Rossi E. (2020), *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, Forum di Quaderni Costituzionali, 3, forumcostituzionale.it

Santuari A. (2020), *Ma l'art. 56 del CTS necessita ancora di interpretazioni?*, Welforum.it, 8 giugno 2020.

Tiberii M. (2019), "Il settore 'no profit' nella programmazione e gestione dei servizi pubblici", *Munus. Rivista Giuridica dei Servizi Pubblici*, 9(2), pp. 575-597.

Valaguzza S. (2015), "Le sponsorizzazioni pubbliche: le insidie della rottura del binomio tra soggetto e oggetto pubblico e la rilevanza del diritto europeo", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, pp. 1381 e ss.