



Oltre la riforma: terzo settore e politiche pubbliche in Piemonte

Gian-Luigi Bulsei (Università del Piemonte Orientale)

Paper presentato in occasione del XIII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale,
24-25 maggio 2019, Dipartimento di Management e Diritto, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

ISBN 978-88-909832-8-3

Oltre la riforma: terzo settore e politiche pubbliche in Piemonte

Gian-Luigi Bulsei

Università del Piemonte Orientale, Dipartimento di Studi Umanistici
Delegato di Ateneo per il non profit e l'economia civile

ABSTRACT

Cosa succede dopo che una legge è stata approvata? Intorno a questo semplice ma cruciale interrogativo si sono sviluppati gli studi sulla cosiddetta “implementazione” delle politiche pubbliche. Come evidenziato da varie ricerche condotte in anni recenti anche nel nostro Paese, si tratta di un processo composito e dall'esito incerto, attraverso il quale una decisione politica (di solito formalizzata in atto normativo) viene attuata e giunge a produrre effetti sociali. La struttura intergovernativa del sistema politico-amministrativo italiano fa sì che la collaborazione tra istituzioni politiche ed apparati amministrativi di vario livello rappresenti la forma organizzativa tipica dell'intervento pubblico; è normale che nella formulazione ed attuazione di molte politiche, siano esse di tipo regolativo oppure a valenza distributiva o pianificatoria (servizi sociali, sanità, trasporti, ecc.), ministeri, assessorati regionali ed amministrazioni locali si trovino ad interagire sulla base di un programma che stabilisce in maniera più o meno chiara obiettivi, risorse e regole per l'azione interistituzionale, spesso definendo la cornice per gli interventi normativi (potremmo chiamarle “decisioni attuative”) dei livelli periferici di governo.

E' in caso della riforma del terzo settore e dei provvedimenti conseguenti, in un campo di *policy* che, al pari forse della sanità, manifesta una spiccata tendenza alla “regionalizzazione”. In tale contesto, il Piemonte ha interpretato in maniera forte un proprio ruolo regolativo ma soprattutto promozionale, puntando su un nuovo modello di costruzione partecipata delle politiche territoriali nei vari ambiti di impegno congiunto tra enti pubblici e organizzazioni che fanno riferimento al paradigma dell'economia sociale.

Sullo sfondo di una sintetica descrizione del “Piemonte sociale” e del contesto regionale post riforma, il presente contributo analizza alcune iniziative che indicano l'emergere e il consolidarsi nel panorama piemontese di un modello innovativo di collaborazione tra enti pubblici e organizzazioni non profit.

Keyword: riforma terzo settore; attuazione politiche pubbliche; innovazione territoriale

1. Processi sociali e coordinate istituzionali

L'analisi delle politiche pubbliche, ovvero di tutto ciò che le istituzioni di vario livello fanno per regolare comportamenti, distribuire risorse, pianifica-

re attività, fornire servizi, punta a indagare le effettive modalità con le quali l'azione amministrativa interseca le strutture e i processi sociali. Analizzare una *policy* significa passare da un approccio istituzionale (ciò che lo stato è) a uno comportamentale (ciò che lo stato fa). Lo studio si concentra su aspetti quali: le coordinate di una politica (contenuti, norme, strumenti, ambito d'influenza); il suo ciclo di vita (emergere di un problema, ingresso nell'agenda politica, decisione e attuazione dei programmi, valutazione dei risultati); le relazioni tra gli attori sociali e istituzionali coinvolti (Bulsei 2008; Dente 2011).

Ma come si passa da una decisione pubblica alla sua concreta attuazione? Il progredire dell'*implementation research*, dai classici contributi di Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977) ai più recenti studi settoriali, è avvenuto lungo due linee teorico-metodologiche sostanzialmente divergenti (Bulsei 2008, cap. 1).

Un primo modello, definito *top-down* in quanto suggerisce un percorso analitico discendente dalla progettazione degli interventi alla loro esecuzione amministrativa, collega la possibilità di una “buona” attuazione alla diretta capacità del programma normativo di strutturare l'attività di messa in opera delle decisioni, definendo con chiarezza gli obiettivi, le risorse finanziarie e organizzative, le competenze dei soggetti chiamati a realizzare la politica pubblica. Sul versante opposto si pone la cosiddetta analisi “dal basso” delle politiche pubbliche, o approccio *bottom-up*. Tale modello rappresenta una *policy* in termini più dinamici, come un processo di costante interazione tra programmi e azioni, per analizzare il quale occorre considerare (Bulsei 2008, cap. 1):

- a) *i processi di formulazione del programma*, tendenzialmente aperti e interattivi;
- b) *le risorse e i vincoli istituzionali*, cioè la struttura dei provvedimenti ma anche e soprattutto quella del *campo attuativo*, a partire dalle caratteristiche delle amministrazioni coinvolte;
- c) *il network attivato dalla policy*, ovvero i comportamenti reali degli attori dai quali dipende a vario titolo il “successo” dell'intervento pubblico, compresa l'eventualità che le loro azioni divergano da quanto previsto al momento della decisione formale.

Il sistema interorganizzativo di attuazione di una specifica politica pubblica non può essere individuato a priori. Anche se il programma normativo affida particolari compiti ad alcune amministrazioni, ciò non è sufficiente a garantire l'effettiva partecipazione al processo di tutti gli attori istituzionali formalmente designati: le “logiche di programma” non necessariamente coincidono con quelle organizzative, ed è assai probabile che le agenzie pubbliche vengano coinvolte solo in parte da quanto sancito dal legislatore. D'altro canto, alle organizzazioni previste se ne possono affiancare altre, non solo pubbliche, interessate a cooperare su base volontaria o negoziale (Bulsei 2008, cap. 1).

La struttura intergovernativa del sistema politico-amministrativo italiano fa sì che la collaborazione tra istituzioni politiche ed apparati amministrativi di vario livello rappresenti la forma organizzativa tipica dell'intervento pubbli-

co; è normale che nella formulazione ed attuazione di molte politiche, siano esse di tipo regolativo oppure a valenza distributiva o pianificatoria (servizi sociali, sanità, trasporti, ecc.), ministeri, assessorati regionali ed amministrazioni locali si trovino ad interagire sulla base di un programma che stabilisce in maniera più o meno chiara obiettivi, risorse e regole per l'azione interistituzionale, definendo la cornice per gli interventi dei livelli periferici di governo.

La *Riforma del terzo settore* rappresenta un campo di *policy* che, al pari forse soltanto della sanità, manifesta una spiccata tendenza alla “regionalizzazione”. La struttura stessa della legge delega al Governo (n. 106 del 6 giugno 2016), oltre a disegnare un percorso di atti conseguenti da parte degli organi legislativi nazionali, definisce la cornice per gli interventi normativi e amministrativi (potremmo chiamarle “decisioni attuative”) degli enti territoriali (Aa.Vv. 2018; Fici 2018; Santuari 2018a). In tale contesto, il Piemonte ha interpretato in maniera forte un proprio ruolo regolativo ma soprattutto promozionale, puntando su un nuovo modello di costruzione partecipata delle politiche territoriali nei vari ambiti di impegno congiunto tra enti pubblici e organizzazioni che fanno riferimento al paradigma dell'economia sociale (Bulsei 2019).

«Il Piemonte di ieri si poteva descrivere con la parola chiave concentrazione, sottoposta com'era a forze gravitazionali rilevanti (Torino e l'auto prima di tutto, ma l'industria e la concentrazione abitativa verso le città in generale). Quello di oggi, al contrario, sembra talvolta meglio descritto dal termine frammentazione. A ben guardare, in una società e in un'economia dove le grandi forze di gravitazione non agiscono più o sono comunque cambiate, più che di frammentazione è opportuno parlare di varietà» (IRES Piemonte 2018, p. 11).

Per cogliere il carattere eterogeneo intrinseco e non accidentale di strutture e processi a scala territoriale e offrire ai *policy makers* qualcosa che superi la tradizionale panoramica di dati aggregati, suggerendo invece interpretazioni circa le tendenze in atto e le possibili azioni da intraprendere, sono stati elaborati “rapporti di quadrante” basati su quattro assi: socio-economico, infrastrutturale, ambientale e istituzionale (IRES Piemonte 2017)¹.

Per quanto riguarda ad esempio il quadrante nord-est della Regione, l'analisi di punti di forza e debolezza, opportunità e sfide compone l'immagine di un territorio che: rappresenta il secondo bacino produttivo del Piemonte (dopo l'area metropolitana di Torino) e contribuisce per il 20% circa alla formazione del valore aggiunto regionale; è caratterizzato da una trama urbana policentrica e da una dotazione infrastrutturale disomogenea anche se nel complesso soddisfacente; presenta un buon livello di qualificazione delle risorse umane (anche e soprattutto grazie alla presenza universitaria diffusa) ed un ricco patrimonio ambientale, storico e culturale non ancora sufficien-

¹ Si tratta del *Progetto Antenne*, un nuovo sistema di analisi delle realtà socio-economiche sub-regionali e di ascolto dei territori promosso dall'Istituto di ricerche economiche e sociali della Regione ed al quale l'Università del Piemonte Orientale collabora attivamente (IRES Piemonte 2017).

temente valorizzato; sconta fragilità demografica, frammentazione amministrativa ed una forte crescita della grande distribuzione commerciale; rischia, in mancanza di adeguati investimenti privati e provvedimenti pubblici, il declino del tradizionale tessuto di piccole e medie imprese, l'accentuazione del saldo migratorio in uscita (soprattutto giovani istruiti in cerca di occupazione), la perdita di competitività/attrattività rispetto alle contigue aree metropolitane; manifesta potenzialità innovative in settori quali la produzione di beni ad alto contenuto tecnologico (nuovi insediamenti), i servizi alla persona (Città della Salute a Novara), l'offerta turistica integrata (beni culturali, enogastronomia, convegnistica, ecc.) (IRES Piemonte, 2017, pp. 64 e ss).

L'analisi suggerisce alcuni possibili spunti per le politiche regionali, tra cui quello di *puntare su una gamma di strumenti di policy più ampia ma nel contempo più mirata*:

- a) promuovere ricerca e sviluppo più vicina a nuovi mercati emergenti;
- b) diffondere l'innovazione in un sistema che ha sperimentato rotture e discontinuità a seguito della crisi;
- c) favorire le relazioni tra imprese e altri soggetti dell'innovazione;
- d) intercettare le potenzialità di nuovi poli settoriali in formazione nel tessuto regionale (IRES Piemonte 2018).

Non sempre le politiche pubbliche riescono ad individuare correttamente la popolazione "giusta": nel disegnare uno specifico intervento sociale si assumono spesso scelte improvvisate, fondate su una prevalente lettura politico-istituzionale invece che sull'evidenza empirica; il coinvolgimento delle organizzazioni di terzo settore nelle fasi di analisi e progettazione può contribuire in modo rilevante a "profilare" i destinatari e a mirare le azioni e le risorse (Sisti 2018).

Secondo le stime ISTAT relative alle Istituzioni non profit, nel 2016 le organizzazioni operanti in Piemonte erano 29.017 (su un totale nazionale di 343.432 unità), ovvero circa 66 ogni diecimila mila abitanti, ed occupavano 70.297 persone (pari a 160 ogni diecimila). Per quanto riguarda in particolare il terzo settore "produttivo", i dati disponibili evidenziano il peso preponderante dei servizi alle persone (socio-assistenziali, sanitari e di *social housing*), che impegnano due imprese non profit piemontesi su tre. Come cercheremo di argomentare, sul robusto impianto di un "Piemonte sociale" fatto di una storica tradizione solidaristica e cooperativa, emergono da qualche anno a questa parte spazi di innovazione praticati e potenziali, da sostenere attraverso una strategia intenzionale volta a regolare (paragrafo 2), promuovere (paragrafo 3) e coinvolgere nella progettazione (paragrafo 4) le organizzazioni del terzo settore.

2. Regolare: la cornice normativa e amministrativa

Il principale merito della riforma è aver offerto una definizione chiara di quali enti compongono il terzo settore. Ai sensi dell'articolo 4 (comma 1, Codice del Terzo Settore), «sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società

di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore».

La Legge delega del 2016 ed i Decreti legislativi n. 112 e n. 117 del 2017 hanno definito le caratteristiche degli enti senza scopo di lucro e i loro margini di intervento, ribadendo in particolare la piena legittimità a svolgere attività economico-imprenditoriali per conseguire le proprie finalità statutarie. Al centro dell'impianto normativo si pone la finalità perseguita e non l'attività svolta: se un'organizzazione pone in essere determinate iniziative di natura economica, l'attenzione deve essere rivolta alle finalità sociali per le quali tali attività vengono realizzate (Aa.Vv. 2018; Fici 2018; Santuari 2018b).

«Gli enti del terzo settore e l'impresa sociale sono innanzitutto enti di cui possono avvalersi cittadini interessati a perseguire il bene comune. Tali cittadini sono, in ordine logico, anche se non necessariamente di importanza, i primi *stakeholder* del terzo settore [...] un approccio *stakeholder-oriented* al diritto delle organizzazioni dovrebbe tradursi in norme giuridiche che inducono o costringono l'ente a tener conto degli interessi di tutti i soggetti (anche esterni alla base sociale) coinvolti dalla sua azione. La qualità del diritto delle organizzazioni, o di specifici settori di esso, può valutarsi anche in questa particolare prospettiva» (Fici in Aa.Vv. 2018).

In generale, con riferimento alla forma cooperativa storicamente assunta dalle imprese non profit, la legislazione regionale antecedente alla riforma ha provveduto a: individuare il campo di azione delle cooperative sociali; istituire e gestire l'apposito albo regionale; supportare le attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; definire i rapporti con le amministrazioni pubbliche (affidamento di servizi). «La riforma del terzo settore ha aperto una breccia nella concezione del e nell'approccio al mondo cooperativo a vocazione sociale, almeno per due ordini di motivi. Da un lato, la riconduzione della cooperazione sociale *ex lege* alla nozione di impresa sociale permette di riconoscere alle cooperative sociali la loro configurazione di organizzazioni imprenditoriali, la cui attività è finalizzata al perseguimento di scopi collettivi, aventi ricadute specifiche sulle comunità territoriali [...]. Dall'altro, in forza del d. lgs. n. 112/2017, alle cooperative sociali è stato riconosciuto un perimetro di azione più ampio rispetto a quello previsto dalla legge istitutiva del 1991» (Santuari 2018b, pp. 35-36).

Alcuni recenti provvedimenti regionali (come ad esempio in Toscana e Veneto, oltre che in Piemonte), richiamano espressamente i contenuti della riforma del terzo settore; tuttavia, tale normativa aggiunge spesso elementi che integrano in modo innovativo il quadro nazionale, tra i quali (Santuari 2018b):

- qualità dei servizi rispetto alle caratteristiche socio economiche del territorio, al fine di promuovere la coesione sociale delle comunità locali;
- qualità dei progetti rivolti a persone svantaggiate, con graduale passaggio dei soggetti destinatari di prestazioni sociali verso percorsi di inserimento lavorativo;

- subordinazione del principio di economicità degli affidamenti dei contratti pubblici alle specifiche esigenze ambientali e sociali degli enti titolari dei servizi e valorizzazione del ruolo attivo e propositivo delle organizzazioni partner;
- valutazione dell'impatto sociale degli interventi, secondo quanto previsto dalla riforma del terzo settore.

Dunque le Regioni, soprattutto in virtù delle proprie competenze in materia di welfare, sviluppo locale e politiche attive del lavoro, non si limitano a “recepire” la normativa nazionale, ma definiscono regole, funzioni e relazioni con specifiche ricadute sullo svolgimento di attività e servizi di interesse generale da parte delle organizzazioni di terzo settore. In Piemonte spiccano alcuni provvedimenti amministrativi, tra i quali un bando dedicato a *progetti di innovazione sociale per il terzo settore* (cfr. più avanti – paragrafo 4) e l'*Accordo di Programma*, in attuazione degli artt. 72 e 73 del Codice del Terzo Settore, per il sostegno regionale alle iniziative e progetti di rilevanza locale da parte di organizzazioni di volontariato e Associazioni di promozione sociale (Deliberazione della Giunta Regionale 22 dicembre 2017, n. 95-6287).

Inoltre, una specifica attenzione è rivolta ai fenomeni migratori e all'accoglienza diffusa, compreso il sostegno a forme associative su base etnica attive a Torino e in altre province piemontesi; le associazioni di stranieri (come si collocheranno nel nuovo panorama previsto dalla riforma?) si stanno preparando a collaborare quando non a competere con le altre realtà del terzo settore, affermando le competenze delle quali sono portatrici e partecipando alle attività sociali e culturali delle comunità ospitanti (Grande et al. 2018).

«L'innovazione sociale va sperimentata primariamente a livello dei sistemi territoriali. Occorre favorire e promuovere la diffusione, l'organizzazione, l'implementazione di sistemi territoriali plurali, capaci di mobilitare tutte le risorse comunitarie in maniera programmatica e non episodica. Per questo, oltre ai contenuti delle politiche, diventa cruciale, in questa logica, la questione della *governance*. Faremmo un grave errore a sottovalutare questo tema, perché in realtà è decisivo per ragionare ed operare in termini di sistema. Essa chiama in causa, per un verso, la responsabilità sociale di tutti gli attori che, a vario titolo, sono attivi dentro le comunità; ma, per altro verso, pone la necessità di ripensare la modalità di esercizio del potere politico istituzionale»².

3. Promuovere: il supporto organizzativo e formativo

Per le imprese sociali, che agiscono in ambiti nei quali la qualità della prestazione lavorativa e degli aspetti relazionali risulta essenziale per conseguire risultati non soltanto economicamente efficienti ma soprattutto efficaci, la valorizzazione del capitale umano, come strategia a sostegno della qualità dell'*output* (i servizi offerti), assume un rilievo del tutto specifico. La for-

² Così l'Assessore alle Politiche sociali della Regione Piemonte Augusto Ferrari (<https://welforum.it/la-coprogettazione-in-azione-riflessioni-dellassessore-al-welfare-regione-piemonte/>).

mazione, intesa come insieme di attività sistematiche promosse con lo scopo di sviluppare le conoscenze, le competenze e le capacità delle persone, ma anche di diffondere valori e modelli di comportamento, può riguardare vari ruoli organizzativi (dalle funzioni manageriali a quelle operative) ed ha ampie ricadute sia in termini di capacità individuale e produttività aziendale sia di *valore aggiunto sociale* per le comunità nelle quali operano le organizzazioni non profit (Bulsei 2013).

In generale, la prima fase di un intervento formativo è l'*analisi dei fabbisogni*, che consiste nell'identificare in termini psicologici, sociali e organizzativi la domanda alla quale la formazione deve rispondere sotto il profilo psico-sociale e organizzativo (bisogni, aspettative, motivazioni): comprendere se determinati percorsi formativi possono risultare utili, quali ruoli organizzativi debbano essere coinvolti e con quali modalità, che relazioni esistono tra esigenze funzionali ed aspettative individuali sono attività conoscitive propedeutiche all'articolazione di obiettivi e contenuti adeguati. La progettazione del *piano formativo* rappresenta la fase nella quale si programmano gli interventi in grado di rispondere alle esigenze personali e organizzative: il coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti (destinatari, committenti, progettisti e formatori) è condizione indispensabile per la riuscita del progetto. Lo svolgimento del percorso formativo (fase di *erogazione*) può assumere modalità alquanto variegate, ma accomunate da una costante: l'interazione "situata" tra i formatori (docenti, tutor d'aula, facilitatori di gruppi, ecc.) ed i destinatari (ruoli professionali ma soprattutto persone con peculiari esperienze ed aspettative). Il ciclo si chiude con la *valutazione*, che rappresenta la fase più complessa e controversa: in prima battuta si ricorre alla rilevazione del grado di soddisfazione dei partecipanti, ma spesso si tende a spostare nel tempo il momento della valutazione, per consentire alle persone di confrontarsi con il proprio contesto professionale e trarre indicazioni sui miglioramenti (eventualmente) acquisiti grazie al percorso formativo (Bulsei 2013; Depedri et al. 2013).

Secondo i risultati di un'indagine sui partecipanti alla IX edizione del Workshop sull'impresa sociale (Carini, Pais e Zandonai 2012), tra le competenze che gli imprenditori sociali ritengono di aver già sviluppato nel corso della propria carriera professionale vi sono quelle "trasversali" di tipo relazionale: in particolare nella gestione delle risorse umane, nei rapporti con gli *stakeholder* interni e nel consolidamento del sistema valoriale e identitario (senso di appartenenza). Al contrario, l'acquisizione di più ampie capacità di intrattenere relazioni funzionali con l'ambiente esterno, per estendere la sfera d'influenza dell'impresa sociale ed avviare nuovi progetti, è considerata un imperativo strategico: da qui la necessità di una *formazione su misura*, adeguata alle esigenze di ruoli imprenditoriali che agiscono sempre più in un'ottica di rete ed in grado di stimolare le imprese sociali verso attività innovative e più complesse (Depetri et al. 2013).

Già all'inizio degli anni Duemila la Regione Piemonte aveva condotto, sulla base di una proposta avanzata dalle Centrali cooperative e con il coinvolgimento degli Atenei piemontesi, l'esperienza pionieristica di un *Corso di alta formazione per imprenditori sociali* (CAFIS). La finalità del corso è stata quella di fornire un supporto allo sviluppo culturale, organizzativo e

manageriale delle imprese sociali del territorio, impiegando la formazione avanzata (in quanto a metodi, contenuti, progetti) come strumento strategico per il consolidamento della cooperazione nel contesto socio-economico regionale³.

Tale esperienza innovativa è stata capitalizzata dal Master universitario di I livello in *Management dell'impresa cooperativa* (MIC), finanziato dal Fondo Sociale Europeo grazie ad un bando regionale (Direttiva Alta Formazione), avviato per la prima volta nel biennio 2010-2012 e con ben tre edizioni successive⁴. Il Master biennale puntava a formare professionisti di livello elevato (quadri, dirigenti, amministratori) delle imprese cooperative nei diversi settori di intervento (sociale, edilizio, agricolo, enogastronomico, ecc.). Queste in sintesi le capacità/competenze professionali attese:

- analizzare il contesto sociale, economico e istituzionale nel quale opera l'impresa cooperativa
- controllarne la gestione economica e la responsabilità sociale ed amministrativa
- gestirne le risorse umane, tecniche, strumentali ed organizzative necessarie, con particolare attenzione all'innovazione tecnologica ed alla creazione di reti cooperative
- introdurre un approccio manageriale nella progettazione e realizzazione delle attività di impresa (*project management*)
- sostenere e condurre l'impresa cooperativa sviluppando funzioni avanzate di tipo finanziario, promozionale e comunicativo.

Tra gli aspetti qualificanti del Master va senza dubbio annoverato lo *stage* (300 ore), volto a favorire il confronto con altre realtà dell'imprenditoria sociale, l'ampliamento e la verifica "sul campo" di conoscenze di tipo organizzativo e gestionale, lo scambio di esperienze e la rielaborazione dei contenuti professionali e operativi dell'impresa cooperativa di provenienza. Ma la vera scelta strategica è stata quella di finalizzare l'intero percorso formativo ai *project work* (200 ore dedicate): elaborati nei quali i corsisti hanno proposto in forma articolata e sostenibile sotto il profilo organizzativo, finanziario e sociale concrete idee imprenditoriali.

Investire in formazione è allo stesso tempo una *scelta individuale* (legata a motivazione e impegno personale), una *decisione organizzativa* (per dotarsi di risorse professionali) ed una *strategia di policy* (per sostenere lo sviluppo economico e sociale). Nel caso del master piemontese, lo specifico obiettivo da raggiungere non è stato l'occupabilità dei soggetti (già operanti in ambito cooperativo), ma il rafforzamento delle loro competenze, in quanto *destinatari intermedi* della formazione avanzata, come strategia per migliorare la collocazione dell'impresa sociale di provenienza (il *destinatario finale*) sul-

³ L'iniziativa ha avuto come destinatario il *management* delle cooperative sociali piemontesi (dirigenti e quadri) ed è stata realizzata nella sua prima edizione nel periodo 2002-2004 e replicata tra il 2006 e il 2008.

⁴ Le varie fasi dell'intervento formativo (dall'analisi dei fabbisogni alla erogazione) hanno coinvolto un ampio partenariato, attraverso la costituzione di una Associazione temporanea di scopo e di un Comitato tecnico scientifico largamente rappresentativo degli attori non solo accademici. I destinatari sono stati individuati nell'ambito degli occupati in imprese cooperative della regione.

lo scenario economico territoriale. La formazione di *manager sociali* è stata quindi assunta dalla Regione Piemonte come politica innovativa, ben prima della giusta attenzione al tema posta dalla riforma del terzo settore: rafforzando le competenze di chi gestisce un'impresa sociale si accrescono anche le possibilità di produrre valore aggiunto per il territorio⁵.

Sullo sfondo si colloca la rilevante questione del posizionamento delle imprese non profit in nuovi mercati. Da un modello manageriale prevalentemente orientato ad operare secondo le rigide indicazioni fornite da attori esterni (tipicamente i bandi e le gare d'appalto delle amministrazioni pubbliche), è in atto un progressivo passaggio a modalità di azione che richiedono un bagaglio di conoscenze e competenze tali da consentire all'impresa sociale di identificare e rendere disponibile un'offerta di beni e servizi capace di soddisfare interessi e bisogni variegati e plurali di persone e comunità (Bernardoni e Picciotti 2017).

«L'ingresso in nuove tipologie di mercato presuppone per la cooperazione sociale un investimento in nuove competenze, metodi e linguaggi che rendano le alleanze (quando possibile) non delle semplici configurazioni temporanee attorno a un singolo progetto, ma delle vere e proprie iniziative imprenditoriali in grado di promuovere cambiamenti radicali e non solo innovazioni incrementali» (Piangerelli, Rago e Venturi 2017, p. 26). Dalla recente crisi economico-finanziaria sono emerse forme resilienti e innovative di riarticolazione del tessuto sociale e produttivo, la cui capacità di coniugare valore economico, sostenibilità ambientale e responsabilità sociale va sostenuta con appropriate politiche pubbliche (Barbera e Parisi 2019; Bulsei 2019).

4. Coprogettare: aree di intervento e buone pratiche

L'art. 97 del Codice del Terzo settore prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Cabina di regia con il compito di "coordinare, in raccordo con i ministeri competenti, le politiche di governo e le azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti oggetto della legge di riforma; in particolare, a tale Cabina di Regia spetta il compito di favorire la definizione di accordi, protocolli di intesa o convenzioni con organizzazioni private e pubbliche amministrazioni, finalizzati a valorizzare l'attività degli enti del Terzo settore e a sviluppare azioni di sistema⁶.

La Regione Piemonte ha lanciato nel 2017 un Atto di indirizzo denominato "*WeCaRe – Welfare Cantiere Regionale*. Strategia di innovazione sociale

⁵ La valutazione dell'investimento formativo ha pertanto riguardato sia l'*output* del processo (le competenze raggiunte e la qualità dei progetti elaborati per conseguire il master), sia alcuni *outcomes* (risultati specifici come l'effettiva realizzazione a distanza di qualche tempo delle idee imprenditoriali proposte, ma anche la qualità del lavoro dei soggetti formati), sia l'impatto sociale più ampio sul sistema locale (in termini di contributo delle realtà cooperative sia al tessuto produttivo e occupazionale sia alla qualità della vita ed alla coesione sociale).

⁶ Si vedano gli interessanti commenti in merito di Gianfranco Marocchi (<https://welforum.it/autori/gianfranco-marocchi/>).

della Regione Piemonte”, Elaborato da un tavolo di confronto inter-assessorile, il documento declina a livello regionale la Strategia Europa 2020, mettendo a disposizione risorse tratte dalla programmazione di fondi FSE e FESR. Tale strategia propone di interpretare l’innovazione sociale come un insieme di misure, prodotti e servizi che permettano di rispondere in maniera più adeguata ai bisogni sociali. I soggetti istituzionali e del privato sociale che tradizionalmente si occupano di *welfare* sono invitati ad innovare il proprio approccio secondo questa concezione, ma il cambio di prospettiva deve coinvolgere tutti gli attori del territorio. Per questo motivo, la strategia regionale si rivolge anche alle aziende, cercando di stimolare la loro partecipazione alla costruzione del benessere sociale, economico e relazionale del territorio. (Bulsei 2018a; Cibinel, Maino et al. 2017).

L’Atto di Indirizzo si compone di quattro misure:

1. *Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale* (6,4 milioni di euro): misura che prevede il coinvolgimento di soggetti pubblici, del terzo settore e del volontariato nell’elaborazione di progetti capaci di individuare necessità emergenti dal tessuto sociale e di rispondervi con modalità innovative e partecipative;
2. *Progetti di innovazione sociale per il terzo settore* (3,6 milioni di euro): azione che intende far emergere esperienze significative già esistenti e stimolare la sperimentazione e l’innovazione nei servizi erogati da cooperative, imprese sociali ed enti del terzo settore;
3. *Rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili* (5 milioni di euro): stimolo alla creazione e allo sviluppo di iniziative imprenditoriali che producono beni e servizi rispondenti ad esigenze sociali.
4. *Promozione del welfare aziendale* (4 milioni di euro): misura mirante favorire l’offerta di beni e servizi e la sperimentazione di modelli di organizzazione del lavoro che migliorino il benessere dei/delle dipendenti attraverso il coinvolgimento delle imprese (specialmente PMI) nella progettazione ed attivazione di interventi di welfare aziendale.

In particolare in attuazione della misura 2, volta a favorire lo sviluppo di un sistema di imprese sociali innovative e la crescita di un terzo settore che sperimenti modelli di gestione avanzati, anche con l’impiego di nuove tecnologie, è stato pubblicato un bando per progetti di nuovi servizi e interventi o innovazioni di servizi già esistenti nell’ottica di una maggior efficacia ed efficienza (Cibinel 2018). L’iniziativa regionale intende stimolare la sperimentazione di innovazioni che sappiano dimostrare sostenibilità (sociale, economica e organizzativa) e integrazione con altri soggetti e progetti di welfare territoriale (coordinamento con altre misure della strategia *WeCa-Re*).

Destinatari del bando sono le organizzazioni di terzo settore (come definite dalla legge di riforma), singole o in forma associata anche temporanea, in possesso di alcuni requisiti territoriali e di affidabilità (indicati al punto 4 del bando). Sono state deliberate risorse provenienti dal Fondo Sociale Eu-

ropeo (FSE) per un ammontare complessivo di 3,6 milioni di euro, suddivisi nei quattro quadranti piemontesi in proporzione alla popolazione residente. Una parte del finanziamento (700.000 euro) è invece riservata al sostegno di progetti a valenza regionale. I soggetti proponenti sono stati chiamati a garantire un cofinanziamento pari almeno al 30% del valore del progetto (esprimibile anche in costi/attività del personale adibito all'attuazione delle azioni progettuali). Per la valutazione dei progetti vengono indicati quali elementi premianti: la previsione di sinergie con le iniziative finanziate nell'ambito della misura 1 - "Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale"; la capacità di coniugare un approccio innovativo ai servizi di welfare con l'impiego di nuovi modelli economici e strumenti tecnologici; l'originalità progettuale in termini di attività proposte e integrazione inter-settoriale; la capacità di rafforzamento organizzativo e delle competenze degli attori; la predisposizione di una valutazione di impatto sociale dell'iniziativa proposta; la scalabilità e la continuità nel tempo delle attività (Cibinel 2018)⁷.

La prioritaria attenzione del bando regionale all'impiego di nuove tecnologie parte dalla considerazione che nell'era digitale i tradizionali rapporti normativi e contrattuali tra organizzazioni appartenenti a differenti ambiti si dimostrano inadeguati al raggiungimento di risultati sociali soddisfacenti; riqualificazione degli spazi pubblici, insediamento di micro imprese innovative, produzione culturale e progettualità sociale della comunità urbana sono le nuove frontiere di un processo di ibridazione sia sul versante progettuale sia su quello comunicativo (De Filippi, Coscia e Cocina 2017; Venturi e Zandonai 2016)⁸.

5. Osservazioni conclusive

La scelta di riconoscere un fenomeno come meritevole di intervento pubblico dipende da vari fattori: (a) dalla capacità di leggere i dati che descrivono la realtà sulla base di un adeguato schema interpretativo, fondato su termini di confronto che appaiano sensati e mettano in luce gli aspetti più problematici (b) dalla volontà di assegnare a tale analisi un carattere orientativo prioritario, in risposta a qualche istanza particolare oppure ad una mutata sensibilità dell'opinione pubblica (c) dalla convinzione che sia possibile "fare qualcosa" per affrontare le questioni che sollecitano la domanda sociale (Sisti 2018).

In presenza di risorse finanziarie limitate, si rende necessario più che in passato investire in strategie innovative nei rapporti tra istituzioni pubbliche e organizzazioni del terzo settore: programmazione partecipata, coordinamento degli interventi, rete territoriale di servizi e valutazione congiunta degli

⁷ I progetti, della durata massima di 18 mesi, andavano presentati entro dicembre 2018 e sono tuttora in corso le procedure valutazione; il bando è consultabile all'indirizzo

<http://www.regione.piemonte.it/bandipiemonte/cms/finanziamenti/bando-progetti-di-innovazione-sociale-il-terzo-settore>.

⁸ Cfr. anche Marocchi su <https://welforum.it/cosa-ho-imparato-nel-convegno-la-coprogettazione-in-azione/>

esiti (risultati puntuali e impatto complessivo) possono consentire un recupero di efficienza gestionale ed efficacia sociale. «Abbiamo imparato a chiamarlo “secondo welfare” per il suo essere integrativo/complementare e comunque non sostitutivo del primo, ma per la moltitudine di forme che assume lo potremmo tranquillamente chiamare “welfare plurale”» (Venturi 2018).

La strategia plurale consiste nella capacità di comporre attraverso un insieme articolato di soggetti pubblici e privati un quadro di risposte integrate e condivise alla domanda sociale proveniente dalle comunità territoriali. L'intervento pubblico non viene messo in discussione, ma supportato grazie al contributo sempre più significativo di soggetti non istituzionali; negli ultimi anni tale contributo è andato crescendo in termini economici ed occupazionali, fino ad incidere in modo rilevante (direttamente o indirettamente) sulle condizioni di vita di milioni di cittadini, soprattutto a livello locale (Bulsei 2018a; Maino e Ferrera 2015 e 2017).

L'impresa sociale può diventare una forma organizzativa “attraente” in vari ambiti. «Può interessare tanto chi è alla ricerca di un modello d'impresa non speculativo ispirato ai principi e ai valori del terzo settore, quanto chi intende “trasformare” il proprio ente del terzo settore da “erogativo” ad “imprenditoriale”. Può consentire forme di stabile collaborazione sia tra enti pubblici ed enti del terzo settore che tra enti privati *for profit* ed enti del terzo settore, anche al fine di attuare insieme stabili pratiche di responsabilità sociale d'impresa. Può permettere a soggetti socialmente orientati, quali le banche di credito cooperativo e le fondazioni di origine bancaria, di realizzare i propri obiettivi di interesse generale con formule innovative» (Fici in Aa.Vv. 2018).

Per raccogliere tale sfida, che può essere indirizzata e accelerata dalla riforma del terzo settore, le imprese sociali del terzo millennio dovranno emanciparsi dal ruolo di mero erogatore di servizi pubblici, combattendo sia il rischio di una “colonizzazione burocratica” sia la tentazione di mutuare in modo acritico modelli aziendalistici propri delle imprese *for profit*, con la ricerca di economie di scala e risposte standardizzate che allontanano dalla lettura dei bisogni reali. In altri termini, dovranno interpretare il proprio ruolo imprenditoriale «anche partendo da settori apparentemente distanti dal *core business* gestito tradizionalmente nei rapporti con la P.A. (come la sanità leggera, l'agricoltura, il turismo, la mobilità, il *facility management*, l'abitare o la cultura) come porta d'ingresso per creare piattaforme di offerta (fisiche e virtuali) su cui poi costruire anche servizi di welfare avanzato o generare economie utili per finanziare elementi meno sostenibili legati all'inclusione» (Piangerelli, Rago e Venturi 2017, p. 7).

Tale processo innovativo implica trasformazioni tanto di prodotto (i servizi offerti) quanto di processo (chi offre il servizio e con quali risorse), capaci di rispondere ai bisogni sociali in modo più efficace ed equo rispetto alle alternative esistenti. L'innovazione, tuttavia, non è un valore in sé, ma un processo che si qualifica in virtù delle sue conseguenze sociali: richiede cambiamenti funzionali e relazionali, in grado di attivare e mettere in rete vari

attori al di là degli status formali e delle gerarchie tradizionali (Baldascino et al 2015; Bulsei 2018a e 2019; Maglia 2018).

«Le reti che prima nascevano naturalmente sulla base dell'identità comune, oggi si costruiscono sempre di più tra soggetti diversi, che vedono nella complementarietà un'opportunità di risolvere, in maniera inedita e producendo più impatto, sfide ritenute come rilevanti, fertilizzandosi a vicenda» (Piangerelli, Rago e Venturi 2017, p. 18). L'innovazione non si fa più “dentro” ma “con”; dopo la fabbrica fordista, i grandi centri commerciali e da ultimo le sedi dei call center, sono divenuti riconoscibili nel panorama urbano altri “contenitori”; sono i luoghi della *open innovation*: un modello fondato sull'idea che, a causa della crescente complessità del contesto economico, le conoscenze necessarie non possano risiedere soltanto all'interno di una organizzazione, ma siano al contrario diffuse tra una molteplicità di soggetti.

Un' importante funzione è svolta da un' articolata gamma di “spazi collaborativi”: luoghi dedicati all'interazione tra attori differenti (imprese private, agenzie pubbliche, università e centri di ricerca, associazioni economiche e sociali) con il fine di favorire lo scambio di idee, la contaminazione reciproca e la coprogettazione di attività e servizi, come ad esempio strutture quali *FabLab*, *Co-working*, *Incubatori di impresa*, *Incubatori sociali* (Bulsei 2018b)⁹.

La realtà piemontese è ricca di iniziative che vanno in tale direzione: un patrimonio consolidato di modelli e buone pratiche (che non è possibile approfondire in questa sede), in cui l'imprenditorialità sociale assume spesso un ruolo da protagonista (Busacca 2014; Busacca e Magnani 2017; Bulsei 2018b)¹⁰.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2018), *IMPRESA SOCIALE, numero monografico su ricadute riforma terzo settore*, 11 (novembre)
[<http://www.rivistaimpresasociale.it/archivio/itemlist/category/74.html>].
- Baldascino M., Mosca M., Critelli G. (2015), *Il ruolo dell'impresa sociale nella promozione dello sviluppo umano: un diverso modo di relazionarsi con la pubblica amministrazione*, in Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Reggio Calabria (22-23 maggio).
- Barbera F., Parisi T. (2019), *Innovatori sociali: la sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, il Mulino, Bologna.
- Bardach E. (1977), *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

⁹ Il termine incubatore sociale è un “concetto ombrello” al quale è possibile ricondurre varie iniziative e organizzazioni finalizzate a promuovere inclusività e sostenibilità: in questo ultimo caso, alla condivisione di spazi si accompagna quella di valori.

¹⁰ Cfr. ad esempio il paper presentato a questo Colloquio scientifico *Managing ecosystems for social innovation: the case of Torino Social Impact* (e il sito informativo <https://www.torinosocialimpact.it>).

- Bernardoni A., Picciotti A. (2017), *Le imprese sociali tra mercato e comunità. Percorsi di innovazione per lo sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Bulsei G.L. (2008), *Welfare e politiche pubbliche. Istituzioni, servizi, comunità*, Aracne, Roma.
- Bulsei G.L. (2013), *Per una solidarietà efficiente. La formazione come asse strategico dell'impresa sociale*, in Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Torino (7-8 giugno)
- Bulsei G.L. (2018a), *Healthy ageing: una sfida per l'impresa sociale*, in Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Trento (25-26 maggio).
- Bulsei G.L. (2018b), *Innovazione sociale e politiche urbane: cos'altro sono le città se non persone?*, paper presentato al Convegno annuale AIS-Sezione di Sociologia politica "Politica, Città e Sistemi sociali", Sapienza Università degli Studi di Roma (20-21 settembre 2018).
- Bulsei G.L. (2019), *Il paradigma del noi: economia sociale e beni comuni*, Centro Einaudi, Torino (forthcoming).
- Busacca M. (2014), *Oltre lo specchio, imprese-piattaforma e comunità-impresa. Esperienze di innovazione sociale dirompente che innescano spazi di immaginario radicale e nuove forme di intrapresa*, in Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Perugia (23-24 maggio),
- Busacca M., Magnani M. (2017), *La sfida del coworking per l'impresa sociale: le 4 dimensioni che sostengono l'innovazione sociale*, in Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Firenze (26-27 maggio).
- Carini C., Pais I., Zandonai F. (2012), *Le competenze dell'imprenditore sociale. I risultati di un'indagine sui partecipanti al Workshop sull'impresa sociale*, in Atti del Colloquio scientifico annuale sull'impresa sociale, IrisNetwork, Brescia (19 maggio).
- Cibinel E. (2018), *Innovazione sociale in Piemonte: due nuovi bandi promossi all'interno della strategia WeCaRe, Percorsi di secondo welfare*, Centro Einaudi, Torino
- Cibinel E., Maino F., Manfreda F., Porzio G. (2017), *Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare*, Regione Piemonte, POR Piemonte FSE 2014/2020
[<http://www.regione.piemonte.it/diritti/web/pariopportunita/assistenza-familiare>].
- De Filippi F., Coscia C., Cocina G.G. (2017), *Piattaforme collaborative per progetti di innovazione sociale. Il caso Miramap a Torino*, in "TECHNE", n. 14, pp. 218-225.
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, il Mulino, Bologna.
- Depedri S., Fontana P., Gotz I., Strano C. (2013), *La formazione su misura. Strumenti, variabili e contenuti per progettare la formazione di manager di imprese sociali in Europa*, Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Torino (7-8 giugno)
- Fici A. (2018, a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli
- Grande M. et al. (2018), *L'associazionismo migrante nel contesto del terzo settore piemontese*, in Atti del Colloquio scientifico sull'impresa sociale, IrisNetwork, Trento (25-26 maggio).

- IRES Piemonte (2017), *Progetto Antenne. Primo Rapporto di Quadrante: il Nord-Est*, Torino.
[\[http://www.regione.piemonte.it/fsc/dwd/2017/Primo_Rapp_Quadrante_Nord_Est.pdf\]](http://www.regione.piemonte.it/fsc/dwd/2017/Primo_Rapp_Quadrante_Nord_Est.pdf).
- IRES Piemonte (2018), *Così lontano, così vicino*, Relazione annuale, Torino
[\[www.ires.piemonte.it\]](http://www.ires.piemonte.it)
- Maglia E. (2018), *Reti profit e non profit per il welfare comunitario*, AICCON, Forlì, w.p. 170
- Maino F., Ferrera M. (2015, a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro Einaudi, Torino
- Maino F., Ferrera M. (2017, a cura di), *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro Einaudi, Torino
- Piangerelli L., Rago S., Venturi P. (2017), *Reti e strategie cooperative per generare valore*, AICCON, Forlì.
- Pressman J., Wildavsky A. (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press, Berkeley.
- Santuari A. (2018a), *La Riforma del Terzo settore tra competenze statali ed autonomie regionali*, Diritto e Governance dell'Economia Civile, AICCON, Forlì.
- Santuari A. (2018b), *Le cooperative sociali tra legislazione nazionale, riforma del terzo settore e recenti interventi normativi regionali*, AICCON, Forlì, w.p. 171
- Sisti M. (2018), *La statistica al servizio delle decisioni. Tre passi nel disegno delle politiche*, Presentazione dell'Annuario statistico "I numeri del Piemonte", Torino
- Venturi P. (2018), *L'innovazione (irreversibile) del secondo welfare*
[\[http://www.aiccon.it/linnovazione-irreversibile-del-secondo-welfare/\]](http://www.aiccon.it/linnovazione-irreversibile-del-secondo-welfare/).
- Venturi P., Zandonai F. (2016), *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valore*, EGEA, Milano
- Vicari Haddock S., Mingione E. (2017), *Innovazione sociale e città*, in "Sociologia Urbana e rurale", n. 113, pp. 13-29
- Zamagni S. (2018), *La cooperazione presentata ai giovani*, Quaderni dell'Economia Civile, 4, AICCON, Forlì.