

IRIS NETWORK
COLLOQUIO SCIENTIFICO SULL'IMPRESA SOCIALE
BRESCIA – 25-26 MAGGIO 2012

**L'IMPRESA SOCIALE AL TEMPO DELL'ACCREDITAMENTO: TRA
ACCOUNTABILITY DEI SERVIZI PUBBLICI ED INNOVAZIONE SOCIALE**

versione provvisoria – non citare senza il permesso dell'autore

Claudio Travaglini
Dipartimento di Scienze Aziendali – Università di Bologna
claudio.travaglini@unibo.it

Introduzione – Alla ricerca dei confini del servizio pubblico - Modelli e soggetti della gestione e della esternalizzazione dei servizi pubblici - La garanzia del servizio pubblico tra efficienza ed accountability: il modello di controllo - L'accountability "oggettiva" del servizio pubblico - La sfida della specificità dell'impresa sociale nell'esternalizzazione

Introduzione

Come cambia il rapporto tra imprese sociali e servizi pubblici con l'introduzione del modello di accreditamento dei servizi gestiti da soggetti privati quali le imprese sociali ma in regime di accreditamento pubblicistico?

Quali sono le sfide, le opportunità e le minacce che il sistema di accreditamento pone alle imprese sociali ed alla loro dichiarata missione di innovatori sociali e di costruttori di relazioni di aiuto della e per la comunità?

Dopo aver auspicato per un quarto di secolo una maggiore integrazione del sistema dell'impresa sociale nella gestione dei servizi pubblici (auspicandone la complessiva gestione da parte delle imprese sociali), ci troviamo a riflettere su due aspetti apparentemente contrapposti.

Da una parte assistiamo alla "privatizzazione dei servizi pubblici" in cui modelli e strumenti privatistici vengono utilizzati per erogare servizi pubblici che vengono gestiti al di fuori del perimetro delle pubbliche amministrazioni in forza di contratti di servizio che coinvolgono spesso imprese sociali.

Dall'altro abbiamo un processo di "istituzionalizzazione dell'impresa sociale accreditata" derivante dall'effetto sulle imprese sociali e sulle entità di terzo settore in genere della piena integrazione dei servizi pubblici rappresentata dal processo di accreditamento, che a fronte dell'affidamento dei servizi e di un certo livello di remunerazione richiede modelli organizzativi che standardizzano i modelli di impresa sociale rischiando di ridurre la loro capacità di innovare ed il loro valore complessivo per il sistema.

La nostra comunicazione vuole approcciare la modificazione dei modelli di controllo dei servizi pubblici, assieme alle sfide ed alle possibili alternative strategiche che l'evoluzione pone alle imprese sociali.

Si vogliono qui invece evidenziare alcuni problemi posti dall'evoluzione della realtà ed ipotizzare un percorso verso un "minimo comune di accountability" per i servizi pubblici che rappresenti un accettabile equilibrio tra flessibilità procedurale e trasparenza, sia per i soggetti pubblici che per quelli privati esercenti servizi pubblici, a fronte del continuo cambiamento delle modalità in cui i servizi pubblici sono gestiti.

Il contributo nasce da alcune riflessioni sull'applicazione dell'istituto dell'accreditamento dei servizi sociali e sanitari nelle regioni italiane e dalle mutate condizioni di gestione e di controllo sui servizi accreditati; la brevità delle esperienze di accreditamento impone la necessità di una osservazione più accurata dei problemi e delle esperienze.

Alla ricerca dei confini del servizio pubblico

Possiamo riconoscere due fenomeni paralleli che hanno cambiato in quest'ultimo quarto di secolo la modalità di gestione dei servizi pubblici: l'utilizzo di forme privatistiche da parte delle amministrazioni pubbliche e l'estensione dei processi di esternalizzazione ed accreditamento di soggetti privati per lo svolgimento di servizi pubblici.

Il primo fenomeno è quello che potremmo chiamare privatizzazione dell'intervento pubblico, secondo cui sempre più frequentemente le amministrazioni pubbliche attivano forme e soggetti privatistici per operare nella gestione dei servizi, superando l'area della regolamentazione del diritto pubblico per acquisire maggiore libertà di azione e maggiore efficienza nella gestione dei servizi pubblici.

Tra i soggetti privati (spesso non profit o cooperativi) abbiamo invece la continua espansione dei soggetti privati nell'area della gestione dei servizi pubblici progressivamente andando dalla fornitura di prestazioni semplici all'accreditamento con la presa in carico della gestione complessiva per conto del soggetto pubblico che rimane solo concessionario.

Questo processo di ibridazione delle forme e dei soggetti pone delle domande su due aspetti significativi nel campo dei servizi pubblici: innanzitutto cosa dobbiamo intendere per "servizio pubblico" e quindi quale sia il perimetro da considerare quando affrontiamo il problema della regolazione e del controllo dei servizi pubblici.

A questo proposito, lasciando al diritto amministrativo i complessi problemi della qualificazione giuridica del servizio pubblico, possiamo riconoscere tre criteri alternativi per delimitare l'area del servizio pubblico: l'interesse pubblico, il finanziamento pubblico e la qualificazione giuridica pubblica del soggetto che gestisce direttamente il servizio.

Il primo criterio è quello più ampio: ogni servizio sottoposto alla regolazione (ivi comprese ad esempio banche, assicurazioni, produzione e riparazione di automobili, ristorazione e commercio al dettaglio) è servizio pubblico in quanto coinvolge interessi pubblici: data l'ampiezza della regolazione pubblicistica, un criterio di questo tipo collocherebbe nell'area del servizio pubblico una parte preponderante delle attività economiche.

Al contrario il terzo criterio qualifica come servizio pubblico solo quei servizi direttamente gestiti da soggetti giuridici pubblici (stato, enti territoriali e loro associazioni, soggetti del servizio sanitario nazionale, altri enti pubblici) non considerando quindi né le controllate o partecipate dei soggetti pubblici né i servizi gestiti in regime di appalto, convenzione, affidamento o accreditamento comunque o rapporti equivalenti comunque denominati.

L'applicazione di questo criterio esclude dal novero del servizio pubblico una parte preponderante (ed ancora crescente) di servizi regolati finanziati almeno in parte dal soggetto pubblico ma operativamente gestiti da soggetti privatistici, espressione di soggetti economici pubblici o privati.

Rimane, a nostro parere, da preferire operativamente il criterio del finanziamento pubblico: sono servizi pubblici quelli che vengono finanziati con denaro pubblico, indipendentemente dal fatto che tali risorse siano gestite all'interno del sistema delle pubbliche amministrazioni o vengano trasferite a soggetti esterni al perimetro delle pubbliche amministrazioni incaricate di svolgere prestazioni in forza di un contratto di servizio.

In questo senso ci concentriamo sul controllo nella definizione del concetto di servizi pubblico: nel mercato privatistico il consumatore od utente opera direttamente il controllo sul valore del servizio, mentre nel caso di un servizio finanziato almeno in parte da denaro pubblico il soggetto pubblico che acquisisce ed intermedia risorse finanziarie deve garantire il "value for money" delle risorse gestite, indipendentemente da quale sia il percorso che le risorse compiono dalla disponibilità del contribuente al servizio per l'utente.

Acquisito questa ipotesi di delimitazione del perimetro di "servizio pubblico" ci dobbiamo chiedere quali siano le regole di controllo e rendicontazione (quindi di accountability) da applicare ai detti servizi pubblici, e se tali regole debbano essere differenziate a seconda delle diverse forme di gestione degli stessi servizi pubblici.

Non vogliamo qui affrontare i problemi di integrazione tra le norme relative alla programmazione territoriale dei servizi (e quindi all'integrazione tra i servizi gestiti direttamente dai soggetti pubblici e quelli affidati a soggetti privati) e quelle relative alla tutela della libera concorrenza tra soggetti privati operanti nel settore della produzione dei servizi pubblici, a cui dovrebbe essere garantita una pari opportunità di accesso alle opportunità rappresentate dai contratti con le amministrazioni pubbliche.

Se ragionassimo di esternalizzazioni e privatizzazioni in senso generale, la nostra riflessione potrebbe fermarsi qui: invece trattando noi di imprese sociali e di terzo settore dobbiamo riflettere chiedendoci se ed in

quale modo nelle imprese sociali il dichiarato orientamento dell'impresa "all'interesse generale della comunità" (citiamo la dichiarazione programmatica dell'articolo 1 della legge 381 sulla cooperazione sociale) comporta o possa, o debba comportare una diversa interpretazione della gestione privatistica (contrattata, convenzionata od accreditata) del servizio pubblico, in riferimento al tema del controllo e della rendicontazione

Modelli e soggetti della gestione e della esternalizzazione dei servizi pubblici

L'attività delle amministrazioni pubbliche, specie a livello territoriale, si esprime sia attraverso l'emanazione di atti decisionali e programmatici per la vita della comunità amministrata, ma sempre più attraverso l'organizzazione e la disciplina dei servizi "pubblici", prodotti ed erogati attraverso forme differenziate, non solo gestendo direttamente i servizi, ma sempre più spesso attraverso forme privatistiche, quali società di capitali di diritto privato, fondazioni, oltre che attraverso contratti di appalto, affidamento, oppure concessioni od accreditamenti.

I soggetti pubblici hanno poi attivato processi di esternalizzazione o "contracting-out" attraverso la stipula di contratti con cui acquisire da soggetti privati imprenditori la disponibilità di prestazioni semplici o segmenti di servizio, con contratti di vario termine ed ampiezza, fino ad affidare la completa gestione del servizio attraverso contratti di lungo termine o attraverso l'utilizzo dell'istituto giuridico dell'accredimento istituzionale della concessione, particolarmente diffuso nell'area dei servizi alle persone (sociali, sanitari, educativi) in cui particolarmente complesse sono la regolazione ed il controllo ed in cui storicamente si è sviluppata una offerta privata qualificata.

Il quadro diventa più complesso nel momento in cui l'amministrazione pubblica opera attraverso diverse forme giuridiche (diversi soggetti giuridici di cui però il soggetto pubblico rimane il soggetto economico) che svolgono al proprio interno in forme di diritto privato attività di servizio pubblico in quanto tali possono essere soggette a regolamentazioni differenziate (si pensi alla normativa sugli appalti o sulla selezione e gestione del personale).

Per esemplificare la complessità del sistema normativo possiamo citare una recente posizione dell'Agenzia delle Entrate che riconosce la possibilità che un Ente pubblico territoriale operi attraverso la costituzione di un Onlus che controlla e che presumibilmente finanzia in misura significativa, quale esempio di ibridazione in cui un servizio è orientato e finanziato dal soggetto pubblico ma gestito in modi privatistici.

Appare riduttivo distinguere tra solo pubbliche e private le modalità di gestione dei servizi pubblici in gran parte in regime di convenzionamento ed accreditamento ma occorre indagare il continuum di rapporto relativo al

servizio pubblico tra un soggetto pubblico esercente della funzione di indirizzo e controllo del servizio pubblico, che non si esercita più unicamente attraverso la gestione diretta ma attraverso la stipula del contratto di servizio ed i relativi controlli e soggetto privato, convenzionato od accreditato che prende la responsabilità dello svolgimento di un servizio pubblico.

Rispetto alle norme sulla trasparenza e sulla parità di trattamento il soggetto privato esercente un servizio pubblico nella sua attività si trova a dover rispondere ad un sistema regolamentare complesso a più livelli, non dipendente se non in minima parte dal fatto di gestire un servizio pubblico.

Rispetto alla trasparenza il soggetto privato accreditato (solitamente una società di capitali od una cooperativa) soggiace agli obblighi generali sulla redazione ed il deposito del bilancio di esercizio delle società di capitali, obblighi che possono essere rafforzati dalla pubblicazione del bilancio sociale e di indicatori sulle performances utili agli stakeholders per il controllo.

I soggetti privati sono poi tipicamente soggetti ad una normativa sul lavoro e sulla responsabilità di impresa (distinta da quella dei soggetti pubblici sia per la selezione dei collaboratori che della gestione del rapporto di lavoro) e ad una regolamentazione contrattuale differenziata da quella pubblicistica.

Solo particolari categorie di soggetti privati (ad esempio le cooperative, grandi attori nel campo dell'accREDITAMENTO) sono soggetti a vincoli più stringenti (talvolta effettivi, talvolta solo dichiarati) in materia di ammissioni di soci, distribuzione di utili, controlli interni e trasparenza delle decisioni e delle relazioni, controlli degli organi interni e dei destinatari dei servizi.

La logica complessiva del controllo ci porterebbe ad ipotizzare che a fronte di un dato set di controlli una riduzione del carattere oggettivo dei controlli si potrebbe applicare in quelle situazioni (aziende non profit, enti pubblici, altri casi particolari) in cui i meccanismi effettivi di governance (ad esempio la partecipazione degli utenti alla gestione nei servizi gestiti dalle stesse cooperative sociali multistakeholders) possano essi stessi costituire modelli di controllo interno efficaci.

Una ulteriore fonte di regolamentazione e controllo può essere rappresentata dal particolare contratto di servizio specifico del regime di accREDITAMENTO, che può inserire a livello contrattuale standard di servizio, obblighi relativi al personale ed obblighi relativi alla trasparenza ed all'uguaglianza di trattamento verso i diversi interlocutori.

Tali forme gestionali sono condotte da soggetti al di fuori dall'area del diritto pubblico ed in esse i soggetti affidatari agiscono come privati, concessionari di servizio pubblico, sottoscrivendo un contratto di servizio od accedendo ad una procedura di accREDITAMENTO con cui si obbligano a rispettare alcune regole.

La regolamentazione connessa alla procedura di accREDITAMENTO solitamente è costituita dal rispetto di alcuni requisiti strutturali ed operativi del servizio (impiego di personale qualificato, elementi strutturali, adozione di procedure), e da alcuni obblighi aggiuntivi di trasparenza o di eguale

trattamento degli interlocutori dello stesso servizio (adozione di carte dei servizi, rendicontazione delle proprie spese) che limitano la libertà del gestore del servizio, a fronte dell'inserimento nel gruppo dei soggetti accreditato e/o della concessione di un contributo finanziario.

Concettualmente i diversi tipi di accreditamento ed anche le diverse forme di "contratto di servizio" limitano nei fatti la piena libertà di organizzazione del servizio riconosciuta al soggetto privato ed elevano il livello di regolamentazione operando sulle procedure operative e parallelamente il livello di trasparenza richiedendo la trasmissione di una informazioni al soggetto pubblico autorizzante e vigilante.

La garanzia della funzione pubblica nei servizi esternalizzati tra efficienza ed accountability: l'incompletezza del modello di controllo

Indipendentemente dal quadro giuridico in cui i servizi operano, rimane in capo al soggetto pubblico titolare della funzione la responsabilità di garantire (con strumenti che possono andare dalla gestione diretta alla redazione ed al controllo di un contratto che obbliga il contraente privato a determinati obblighi) l'obbligo di assicurare l'equilibrato perseguimento delle finalità di efficienza gestionale e uguaglianza degli interlocutori di fronte al servizio pubblico.

Nell'ambito della gestione dei servizi pubblici, modelli gestionali e complessiva regolamentazione sembrano dover assicurare due finalità che possono andare in relativa contrapposizione dovendo perseguire l'efficienza nella produzione ed erogazione del servizio e l'uguaglianza di tutti i soggetti interlocutori del servizio pubblico (nostra traduzione del generale principio costituzionale di "buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione").

In particolare la particolare "par condicio" dei possibili interlocutori, espressione dell'obbligo per il pubblico e dell'aspettativa del cittadino in senso ampio di eguale trattamento di fronte al servizio pubblico riguarda diverse categorie di stakeholders attuali e possibili, quale applicazione allo specifico servizio del generale principio di imparzialità.

L'imparzialità (obbligo di eguale trattamento tra eguali e trattamento egualmente differenziato tra fattispecie diverse) dovrà essere applicata:

- tra aziende abilitate interessate a gestire il servizio in sede di selezione;*
- tra possibili utenti interessati a ricevere il servizio in condizioni di bisogno;*
- tra possibili lavoratori qualificati interessati a collaborare al servizio;*
- tra subfornitori interessati a fornitura o co-produzione del servizio.*

Il rispetto delle formalizzate procedure pubblicistiche (concorsi, gare, domande, graduatorie, accreditamenti) è lo strumento per garantire l'imparzialità davanti al servizio pubblico di tutti gli interlocutori attuali e possibili in presenza di un servizio a cui sono destinate risorse pubbliche (il

soggetto privato non inserito in un sistema di accreditamento mantiene la libertà di scegliere i clienti, i dipendenti, i fornitori, i lavoratori).

Se spostiamo invece l'attenzione all'altro obiettivo concorrente della regolamentazione dei servizi pubblici, ossia la ricerca delle migliori condizioni di efficienza produttiva e distributiva e la qualità oggettiva nell'erogazione del servizio (espressione di "buon andamento") vediamo che esso è perseguito attraverso l'applicazione delle migliori tecniche e la possibilità per il soggetto produttore-erogatore di operare nella modalità societaria ed organizzativa tale da perseguire condizioni ottimali di efficienza produttiva e distributiva.

Tali condizioni sono definite e monitorate nel contratto di servizio da indicatori di efficienza e qualità del servizio: tali indicatori rappresentano lo strumento di programmazione, valutazione e controllo del servizio stesso.

Le due dimensioni di trasparenza ed imparzialità ed efficienza ed efficacia gestionale sono correlate nel controllo di un servizio pubblico: la trasparenza gestionale anche attraverso strumenti di social accountability permette di attivare un controllo sociale efficace che spinge gli amministratori ad una maggiore efficienza. L'uguale possibilità riconosciuta ai cittadini di trattare con il gestore del servizio pubblico rappresenta elemento di uguaglianza, e garantisce, con la più ampia possibilità di accesso di terzi, la possibilità per il servizio pubblico di selezionare gli interlocutori migliori sotto il profilo della qualità e dell'efficienza per svolgere la propria attività.

Ricordando però che il complesso dei servizi pubblici non sono erogati solamente da soggetti di diritto pubblico, ed applicando il concetto di servizio pubblico precedentemente definito, occorrerebbe ampliare il perimetro di applicazione della regolamentazione ai servizi "accreditati o convenzionati" che anche se operativamente gestiti da privati, utilizzano significative risorse pubbliche per fornire servizi pubblici e confrontare il modello di controllo sui servizi pubblici gestiti da soggetti pubblici o privati.

Vogliamo sottolineare questa affermazione, se i servizi pubblici sono gestiti da soggetti privati con risorse di provenienza pubblica, per garantire una migliore efficienza, allora occorre definire se e quale livello di trasparenza e di controllo sull'uguaglianza e sull'efficienza sia richiesto ai soggetti privati (a titolo di onere di controllo di imparzialità o di contributo al controllo sociale di efficienza) in ragione dell'inserimento di accreditamento o finanziamento pubblico.

E' evidente l'incompletezza del modello di controllo, basato sulla condizione giuridica del soggetto gestore, di fronte all'evoluzione della realtà dei rapporti in quanto il processo di ibridazione dei modelli di gestione dei servizi pubblici supera la classificazione soggettiva pubblico-privato orientata dal soggetto formalmente titolare del servizio e richiede una nuova modalità di lettura e classificazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e quindi delle sue modalità di controllo e rendicontazione.

L'accountability "oggettiva" del servizio pubblico

La rendicontazione ed il controllo orientati a garantire il perseguimento delle condizioni di imparzialità dei soggetti di fronte al servizio pubblico ed efficienza ed efficacia gestionale, devono essere adeguati alle nuove condizioni in cui si svolge la produzione e l'erogazione di servizi pubblici.

Innanzitutto è necessario ridefinire come "servizio pubblico" un servizio che, erogato da soggetti pubblici o privati accreditati o convenzionati grazie ad un finanziamento pubblico significativo anche parziale, è sottoposto in base a tale regime, a una regolamentazione pubblicistica.

In presenza di una pluralità di soggetti e tipologia di rapporti giuridici esito del processo di "ibridazione" tra rapporti pubblicistici e privatistici il riferimento deve spostarsi dai soggetti ai rapporti avendo come riferimento il contratto di servizio, su cui deve concentrarsi la qualificazione del rapporto, considerando "pubblico" ogni rapporto di servizio "pubblicistico, accreditato o convenzionato" regolato da un contratto di servizio pubblicistico.

Non appare infatti soddisfacente che il controllo (sull'uguaglianza di trattamento dei soggetti, oltre che sul perseguimento dell'efficienza e qualità gestionale) sia significativamente inferiore in un servizio pubblico solo per il fatto che esso sia gestito operativamente da un soggetto privato accreditato, anche se con risorse finanziarie e strumentali pubbliche, ed in un sistema organizzativo fortemente integrato a quello pubblicistico

Potremmo giungere allora a definire un corpus di regolazione minima dei servizi pubblici, indirizzato non solo ai gestori "pubblici" ma anche a tutti coloro che accedono alla condizione di accreditamento e che si integrano quindi fortemente nel sistema "pubblico".

La regolazione dovrà garantire il perseguimento equilibrato e congiunto degli obiettivi di uguaglianza degli interlocutori, trasparenza dei processi ed efficienza nella produzione ed erogazione dei servizi e si collocherà ad un livello intermedio tra le formalità richieste agli operatori di diritto pubblico e quelli di diritto privato accreditato in nome di una comune responsabilità sulle risorse ed i servizi "pubblici" comunque gestiti, perché utilizzano direttamente od indirettamente risorse pubbliche.

Possiamo ipotizzare un sistema di accountability e controllo (pubblico, sociale e diffuso) sui servizi caratterizzato da condizioni minime di uguaglianza degli interlocutori, trasparenza sull'utilizzo delle risorse e sui servizi, al fine di garantire quelle condizioni di efficienza e trasparenza.

Se la qualificazione del rapporto non è più la condizione giuridica del soggetto, allora il riferimento primario diventa il rapporto e la sua regolazione, ossia il contratto di servizio, che disciplina le relazioni tra i tre soggetti (e non solo tra soggetto pubblico e soggetto privato accreditato):

- *soggetto pubblico titolare della funzione pubblica che si esplica in di regolazione, programmazione e coordinamento, finanziamento, gestione operativa e controllo del servizio;*

- *soggetto privato accreditato (o convenzionato o concessionario o appaltatore) che gestisce il servizio e quindi per conto del soggetto pubblico una parte dei ruoli insiti nella funzione pubblica, destinatario dei congiunti obblighi di eguaglianza di trattamento, perseguimento dell'efficienza e trasparenza ;*
- *stakeholders od interlocutori sociali (utenti, lavoratori, subfornitori, cittadini, volontari) titolari dei diritti di trasparenza informativa, eguaglianza di trattamento di fronte al servizio, garanzia dell'efficienza ed efficacia.*

Il contratto di servizio tra soggetto pubblico e soggetto privato accreditato, comunque denominato (convenzione, contratto, accreditamento, concessione, appalto, affidamento) deve quindi definire e contenere (anche in riferimento ad altre normative) gli obblighi informativi necessari per esercitare il controllo e quindi:

- *i diritti di eguale trattamento garantiti alle diverse categorie di interlocutori come espressione degli obblighi di eguaglianza*
- *le informazioni e le relative procedure riconosciute agli interlocutori come espressione dell'accountability del servizio, funzionali al controllo sociale e diffuso sia sull'eguaglianza che sull'efficienza del servizio*
- *gli standard di servizio garantiti quale espressione di efficacia ed efficienza del servizio e funzionali all'esercizio del controllo.*

Il contratto di servizio unifica il rapporto riconoscendo i diritti di controllo anche nel caso di soggetti privati che in quanto accreditati entrano nel modello pubblicistico e si assoggettano ad elementi di controllo ed accountability, a fronte della concessione di un "contributo pubblico significativo".

Le sfide della specificità dell'impresa sociale nell'esternalizzazione

La nostra elaborazione fino a questo momento prescinde dall'impresa sociale in quanto ciò che affermiamo a proposito del controllo dei processi di esternalizzazione trova applicazione a tutte le categorie di aziende.

Dobbiamo invece chiederci se e come cooperativa e impresa sociale presentino o debbano presentare alcune particolarità nella gestione e nel controllo dei servizi pubblici in cui esse collaborano in forma di appaltatori, affidatari, concessionari o gestori accreditati.

Abbiamo per molti anni identificato lo sviluppo strategico delle cooperative sociali come maggiore integrazione nel sistema pubblico dei servizi socio-sanitari ed educativi, partendo dalla gestione di servizi complessi e dall'assunzione di impegni pluriennali.

Ora ci troviamo a leggere criticamente la "deriva da accreditamento" della cooperazione sociale evidenziando gli effetti e le minacce strategiche della massima integrazione (rappresentata appunto dall'accreditamento) sul delicato equilibrio dell'impresa sociale.

Nella nostra visione, l'impresa sociale "accreditata" si trova a dover gestire alcuni ossimori, per mantenere sia pure organicamente inserita nel sistema dell'accreditamento, la propria funzione di captazione, attivazione e riattivazione continua del capitale sociale che dovrebbe differenziarla dalle altre imprese produttrici di servizi.

Un primo ossimoro da governare è il rapporto tra originalità del servizio ed inserimento dello stesso nella programmazione territoriale: l'impresa sociale deve operare in equilibrio tra la possibilità di essere pienamente inserita nella programmazione pubblica e l'opposta possibilità di strutturare sistemi di servizi innovativi non previsti dalla programmazione, ma tali da dare risposta ad esigenze emergenti, o marginali, a cui la programmazione territoriale non riesce a rispondere.

Un secondo ossimoro che l'impresa sociale deve governare è quello tra standardizzazione del servizio, uniformato alle prescrizioni strutturali e procedurali del modello di accreditamento e personalizzazione del servizio ed innovatività, orientato alla personalizzazione sulle necessità dell'assistito ed alla costruzione di soluzioni innovative.

L'impresa sociale si trova quindi a dover scegliere tra adesione al modello strutturale dell'accreditamento concentrando le proprie risorse su prodotti e funzioni remunerate (abbandonando la propria funzione di innovatore sociale) e perseguimento dell'innovazione sociale (impegnandosi in servizi ed investendo in fattori produttivi che il modello di accreditamento non riconosce e quindi non remunera).

Abbiamo sopra sottolineato il ruolo del contratto di servizio nella regolazione della relazione tra erogatore e destinatario del servizio: ma l'impresa sociale sostiene di essere orientata alla costruzione di un rapporto di aiuto, ed alla costruzione di capitale sociale, quindi deve allo stesso tempo rispettare contrattualmente ma andare oltre il contratto di servizio.

Per quanto riguarda i modelli di partecipazione, trasparenza e controllo, l'impresa sociale ha sempre sostenuto di essere il luogo della partecipazione e del controllo democratico, espresso attraverso la condizione di apertura a contributi esterni e reso possibile dalla pubblicazione del bilancio sociale.

Sono questi due strumenti (la partecipazione ed il controllo democratico degli stakeholders e l'informazione nel bilancio sociale) che se effettivi (la loro riproposizione talvolta è solo rituale) possono configurare, assieme al rispetto del contratto di servizio, un modello di controllo aperto ed effettivamente "sociale" che qualifica l'impresa sociale come gestore qualificato del servizio pubblico, conservando allo stesso momento quelle caratteristiche di innovatività e di originalità che ne fanno un valore aggiunto per il sistema, senza operare un acritico adeguamento agli indirizzi della programmazione territoriale, ma anzi gestendo creativamente gli ossimori ed evitando quella che si sta già lentamente manifestando come la "degenerazione burocratica da accreditamento" in grado di sterilizzare il contributo dell'impresa sociale.