



# Culture e Studi del Sociale

## CuSSoc

ISSN: 2531-3975

## Luci e ombre sulla valutazione dell'impatto sociale. La proposta del GECES

Di Gregorio Marco

### Come citare / How to cite

Di Gregorio, M. (2016). Luci e ombre sulla valutazione dell'impatto sociale. La proposta del GECES. *Culture e Studi del Sociale*, 1(2), 157-172.

Disponibile / Retrieved from <http://www.cussoc.it/index.php/journal/issue/archive>

### **1. Affiliazione Autore / Authors' information**

Università di Salerno, Italy

### **2. Contatti / Authors' contact**

Di Gregorio Marco: marco\_digregorio@hotmail.com

**Articolo pubblicato online / Article first published online:** Dicembre/December 2016



- Peer Reviewed Journal

Informazioni aggiuntive / Additional information

[Culture e Studi del Sociale](#)

# *Luci e ombre sulla valutazione dell'impatto sociale. La proposta del GECES<sup>1</sup>*

Marco Di Gregorio

Università degli Studi di Salerno  
Email: marco\_digregorio@hotmail.com

## **Abstract**

The essay intends to explore some aspects of a methodology that looks at social enterprises' activities through social impact measurement and assessment, in order to qualify and quantify the creating added-value, both in the community and to social enterprise itself. The focus is on a document published in 2015 by the GECES Sub-group on Impact Measurement for the European Commission titled "Proposed Approaches to Social Impact Measurement in European Commission legislation and in practice relating to: EuSEFs and the EaSI". The analysis of the proposed model aims to examine the actual possibilities of combining market competitiveness, product quality and solidarity. Looking at these issues raises attention to the risks related to the use of this model. From the point of view of subsidiarity, the establishment of a single European market for social entrepreneurship financing, combined to application of a meritocratic principle, can pose a problem of equity, since in contradiction with the ideas and principles that govern the social action's effectiveness.

**Keywords:** Parameterization, Social enterprises, Social impact assessment.

## **Premessa**

La crisi del *welfare state* ha portato a una profonda trasformazione del terzo settore. Le organizzazioni sociali, in un primo momento impegnate principalmente in un ruolo redistributivo, hanno assunto un peso sempre maggiore nella produzione di beni e servizi alle persone, rivolti soprattutto alle classi a basso reddito con difficoltà nell'accesso al mercato *for-profit* (Zamagni, 2015). L'Unione europea ha perciò rivolto una particolare attenzione verso le *imprese sociali*, ritenendole in grado di garantire la pace sociale e di creare, allo stesso tempo, nuovi posti di lavoro e nuovi mercati.

Mettendo in rapporto le definizioni offerte dall'Unione europea e la legislazione che riguarda l'impresa sociale, possiamo notare delle incompatibilità di fondo. Da una parte, le imprese sociali vengono distinte per il loro carattere innovativo *esui generis*, dall'altra, le procedure le collocano a metà strada tra stato e mercato. Per poter accedere alle fonti di finanziamento, le imprese sociali devono dotarsi di un certo tipo di organizzazione e di risorse che le rendano competitive sul mercato, anche se il loro statuto le vincola all'esclusiva finalità sociale e rigorosamente *no-profit*. Questa costituzione ibrida ha spesso generato situazioni ambigue e problematiche nel tentativo di coniugare competitività, qualità dell'offerta e solidarietà, soprattutto per quanto riguarda le ricadute sul territorio delle attività dell'impresa

---

<sup>1</sup> Gruppo di esperti della Commissione europea sull'imprenditoria sociale, istituito nel 2012.

sociale in termini di miglioramento generale della qualità della vita. Le imprese sociali, infatti, devono attenersi al principio di sussidiarietà e agire avendo sempre in considerazione il conseguimento dell'interesse generale, come ricorda la stessa Commissione nell'“Iniziativa per l'imprenditoria sociale”:

l'obiettivo sociale o socio-culturale di interesse comune è la ragione d'essere dell'azione commerciale, i cui utili sono principalmente reinvestiti nella realizzazione di tale obiettivo sociale, e di cui le modalità di organizzazione o il sistema di proprietà riflettono la missione, in quanto si basano su principi democratici o partecipativi o mirano alla giustizia sociale (COM 2011, 682, p. 2).

Guardare all'*impatto sociale positivo*, inteso come il valore aggiunto derivato dall'attività virtuosa dell'impresa nel creare le condizioni di autonomia per gli individui e il territorio, aiuta a distinguere un'impresa veramente sociale da quelle che mirano unicamente al profitto e alla remunerazione del capitale, aggirando lo statuto attraverso gli spazi aperti dalle procedure.

Proprio per questo, produrre un documento di *valutazione dell'impatto sociale* può divenire un requisito irrinunciabile per le imprese che intendono accedere a determinate fonti di finanziamento, ma anche posizionarsi come impresa virtuosa nell'immaginario collettivo. Oltre che favorire l'*accountability*<sup>2</sup>, l'impegno nella *valutazione dell'impatto sociale* può considerarsi ripagato verso l'interno dell'organizzazione, nell'aumento della capacità di apprendere dalle proprie esperienze, per meglio definire e realizzare i propri scopi sociali (efficacia), migliorando, nel contempo, i risultati degli interventi in relazione alle risorse a disposizione (efficienza).

Negli ultimi anni, la Commissione europea si è assunta l'impegno di elaborare una norma di riferimento con l'obiettivo di centralizzare e unificare i modelli per la *valutazione dell'impatto sociale*. Questo progetto si accompagna all'istituzione di un mercato unico dei capitali per le imprese sociali, come annunciato nell'“Atto per il mercato unico” del 2012 (COM 2012 573).

La proposta metodologica della Commissione è articolata nel testo del 2014 “Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale nella legislazione della Commissione europea e nelle pratiche relativamente a: FEIS<sup>3</sup> e EaSI (Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale)<sup>4</sup> redatta dal Sottogruppo GECES sulla misurazione dell'impatto sociale, che ne ha avuto incarico nel 2012 e ne proseguirà lo studio perlomeno fino al 2017. La sua pubblicazione discende dalla volontà di vincolare l'erogazione di fondi europei per l'imprenditoria sociale a una *misurazione dell'impatto sociale* che sia il più possibile oggettiva e, in particolare, *pertinente, utile, semplice, naturale* (ossia derivante dal normale flusso di attività), *certa, compresa e accettata* da tutte le parti interessate, *trasparente, ben enunciata e basata sulle prove* (GECES, 2015, art. 4.8).

Nel ribadire che «il principale obiettivo delle imprese sociali è la realizzazione di un impatto sociale positivo piuttosto che la massimizzazione dei profitti» (Rego-

---

<sup>2</sup> Un'impresa che faccia uso di risorse pubbliche ha il dovere morale, quando non anche giuridico, di rendere conto al pubblico e agli uffici preposti del loro corretto utilizzo.

<sup>3</sup> Fondi europei per l'imprenditoria sociale, istituiti con Regolamento (Ue) N. 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013.

<sup>4</sup> Il documento si articola in 15 articoli, preceduti dalla sintesi e dal glossario dei termini e delle abbreviazioni e seguiti da una sezione di allegati, comprendenti alcuni esempi concreti di misurazione utilizzati dal GECES come casi studio. Il saggio si concentra in particolar modo sulla prima parte, fino all'ottavo articolo, in cui vengono definiti i concetti chiave e descritto il modello.

lamento Ue 346/2013, considerato 13), la Commissione chiarisce che l'oggetto della misurazione debba essere l'efficacia dell'azione nel rispetto dei fini indicati dall'impresa sociale<sup>5</sup>, orientati all'interesse generale. Allo stesso tempo, l'aspetto finanziario, compresa la remunerazione dei capitali, non può essere trascurato dalle imprese sociali che vogliono accedere ai fondi di investimento europei, in quanto

[l]a creazione di impatti sociali positivi in aggiunta alla generazione di rendimenti finanziari per gli investitori è una caratteristica fondamentale dei fondi di investimento destinati alle imprese sociali, che li distingue da altre tipologie analoghe di fondi di investimento (considerato 28).

Nell'ambito del FEIS, il gestore di un fondo per l'imprenditoria sociale è tenuto, infatti, a comunicare annualmente ai propri investitori sia il bilancio finanziario, sia una relazione sull'*impatto sociale* corredata da una descrizione comprensibile e accurata delle metodologie impiegate. Per l'EaSI, invece, il processo di *valutazione dell'impatto sociale* è disposto come strumento utile alle stesse istituzioni europee per decidere quali siano gli interventi degni di sostegno economico, soggetti a valutazione sia *ex-ante* che *ex-post*.

Né il programma EaSI, né il regolamento per i fondi FEIS stabiliscono una norma per la *misurazione dell'impatto sociale*, limitandosi alla richiesta di monitorare e, in qualche modo, quantificare l'efficacia dell'azione. La Commissione, attraverso il lavoro del GECES (2015), si propone di colmare questa lacuna elaborando una norma unificante e condivisa, anche «al di là delle esigenze di FEIS ed EaSI» (p. 5), ritenendo che

[s]vilupparne una contribuirebbe a dare coerenza alla compilazione di relazioni, a dare un fondamento alla gestione delle attività all'interno delle imprese sociali di tutte le dimensioni (migliorandone così l'efficacia) nonché a favorire un impegno più consapevole con partner, investitori e finanziatori del settore pubblico (p. 5).

Anche se il controllo dei *modus operandi* delle imprese sociali non è compreso tra le sue prerogative, la Commissione europea si ritiene legittimata nel produrre una norma nell'interesse di sviluppare un mercato interno per i fondi qualificati per l'imprenditoria sociale. Considerato che tale intendimento «non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione» (Reg. Ue 346/2013, considerato 58), anche l'elaborazione di un modello per la *misurazione dell'impatto sociale*, intesa come strumento utile all'istituzione del mercato unico, viene assorbito nelle competenze dell'Unione Europea sulla base del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 5 del trattato sull'Unione europea.

Secondo il GECES, uno standard di riferimento è utile all'impresa sociale anche per «evitare che diversi finanziatori o investitori richiedano una diversa misurazione del medesimo intervento» (art. 3.8.3), oltre che per evitare che gli stessi uffici dell'Unione europea, nel formulare bandi per l'imprenditoria sociale, incorrano nella richiesta di requisiti contraddittori. Un'impresa sociale sarà libera di utilizzare altri criteri di misurazione rispetto a quelli previsti nel quadro che verrà messo a punto, ma dovrà riferire i motivi per i quali li ritiene più adatti al proprio caso (art.

---

<sup>5</sup> È ammissibile per il FEIS una impresa sociale che «- fornisca servizi o merci a persone vulnerabili, emarginate, svantaggiate o escluse, - impieghi un metodo di produzione di merci o servizi che incorpora il proprio obiettivo sociale, oppure - fornisca sostegno finanziario esclusivamente alle imprese sociali definite nei primi due trattini»(Regolamento Ue 346/2013, art. 3).

3.21). È lecito ipotizzare che tale “onere della prova” rappresenterà in molti casi un fattore di scoraggiamento, rafforzando l'utilizzo di formule standardizzate, anche qualora non fossero del tutto adeguate.

La Commissione europea intende, dunque, estendere la norma oltre la propria giurisdizione, favorendo la convergenza delle imprese sociali europee verso un unico modello di riferimento, strutturato sulle esigenze del mercato unico. L'obiettivo di ottimizzare la distribuzione e l'utilizzo dei fondi destinati all'imprenditoriale, giustificherebbe l'ingerenza della Commissione europea in merito al funzionamento delle imprese sociali in generale. D'altronde, «la misurazione dell'impatto sociale non è soltanto uno strumento per accedere al finanziamento, ma anche per aiutare l'organizzazione a funzionare meglio e ad apprendere» (GECES, 2015, art. 3.18).

In questa evenienza si verificherebbe uno dei molti timori del Comitato economico e sociale europeo (CESE)<sup>6</sup>, che nel proprio parere sul tema della *misurazione dell'impatto sociale* (2013), che precede la pubblicazione del Sottogruppo GECES, si è espresso in modo molto critico nei confronti dei propositi della Commissione

[v]i è il rischio che il metodo di misurazione elaborato appositamente per i FEIS e l'EaSI prevalga rispetto all'applicazione di altri strumenti e normative relativi all'imprenditoria sociale a livello nazionale, regionale e locale. Un'applicazione inadeguata o scorretta della misurazione dell'impatto sociale può compromettere l'innovazione e la sperimentazione sociali (CESE, 2013).

Inoltre, nel primo documento prodotto dal Sottogruppo GECES qui trattato, manca il quadro di indicatori a cui in più punti si fa cenno, mentre si insiste molto sul modello del processo di valutazione, suddiviso in fasi distinte e argomentate. Il CESE si auspicava, invece, che le linee guida riguardassero «i principi su cosa misurare invece di cercare di definire come misurare l'impatto sociale» (art. 7.1, *il sottolineato è presente nel testo originale*).

La temporanea assenza di un quadro di indicatori può dipendere dalla grande complessità e varietà dell'oggetto della valutazione. Lo stesso GECES si dimostra cauto quando «ritiene inopportuno elaborare una serie rigida di indicatori» (GECES, 2015, p. 6); nemmeno ritiene possibile ricavare *sic et simpliciter* un quadro di indicatori tra quelli ricorrenti nei modelli analizzati durante la fase istruttoria, in particolare perché

mentre ci sono alcuni indicatori quantitativi che sono comunemente usati, questi raramente riescono a rilevare taluni aspetti qualitativi essenziali o, con la loro enfasi sull'aspetto quantitativo, possono rappresentare in maniera errata o sottovalutare l'aspetto qualitativo che ne è alla base (art. 3.13.2).

È anche vero che lo sforzo nell'elaborazione di una grande mole di dati, molto eterogenei tra loro, richiederebbe un impegno di risorse tali da deviare troppe energie dall'effettivo impegno sociale, risultando controproducente. Interviene, allora, un criterio di *proporzionalità* delle attività di misurazione, declinato dal GECES secondo la formula

---

<sup>6</sup>Si consiglia al lettore di prestare particolare attenzione nel distinguere, nel testo, l'acronimo del Comitato economico e sociale europeo [CESE] da quello del Gruppo di esperti della Commissione europea sull'imprenditoria sociale [GECES]: la loro somiglianza potrebbe indurre a fraintendimenti.

[i] tempo dedicato a ogni esercizio di misurazione e il livello di precisione richiesto e raggiunto in tale esercizio devono essere proporzionali alle dimensioni dell'impresa, al rischio e alla portata dell'intervento realizzato (art. 3.13.3).

La *proporzionalità* riguarda anche il modo in cui la misurazione va condotta, il quale «è una questione di equilibrio tra le esigenze dei soggetti interessati, l'utilizzo cui è destinata e i costi» (art. 4.20)<sup>7</sup>.

Anche sul modo di affrontare il tema della *proporzionalità*, il GECES si trova in contrasto con le indicazioni del CESE, il quale «per ridurre gli oneri burocratici e renderli più proporzionati, [...] propone che siano altri soggetti interessati (l'UE, i gestori dei fondi) e non le imprese sociali a farsi carico dei costi della misurazione dell'impatto» (CESE, 2013, art. 6.4). Per il GECES, al contrario, è essenziale che l'impresa sociale sia il soggetto principale o anche unico, quando non diversamente richiesto, nell'implementare il processo di *misurazione dell'impatto sociale*. Secondo il modello proposto, il processo di misurazione interviene in ogni aspetto dell'impresa sociale, dalla *governance* alla selezione degli obiettivi, con il rischio di trasformarsi in un dispositivo di mutamento che travalica la *teoria del cambiamento*<sup>8</sup> che l'impresa sociale è tenuta a elaborare per dimostrare il legame tra attività e *impatto sociale*.

## 1. Il modello europeo della misurazione dell'impatto sociale

Il documento del GECES adotta un approccio sistemico basato su un modello logico di tipo *input / output*, noto come *catena del valore dell'impatto*<sup>9</sup>, in cui

- l'*input* è rappresentato dall'insieme delle risorse a disposizione dell'organizzazione per realizzare un intervento, quali capitali sociali, umani, finanziari o materiali;
- le *attività* sono ciò che l'impresa fa con tali risorse nell'intento di migliorare la vita dei beneficiari;
- l'*output* è suddiviso in:
  - *esito* (*output* nel testo in inglese), ovvero il mezzo attraverso il quale le attività raggiungono i destinatari stabiliti (es. la costruzione di una scuola con 32 posti);
  - *risultato* (*outcome*) in termini di cambiamento nella vita dei beneficiari e dei soggetti interessati direttamente o indirettamente (es. 8 studenti frequentano la scuola);
  - *impatto*, la misura in cui il miglioramento è determinato proprio dall'intervento, e non sarebbe occorso altrimenti (es. 2 studenti hanno accesso all'istruzione che prima era negata). Questo cambiamento, che può avvenire anche in negativo, si estende oltre il semplice *risultato*, anche perché consegue effetti di lunga durata e presenta esternalità dovute a situazioni impreviste.

Non tutti gli studiosi concordano con questa classificazione. Secondo Tiziano Vecchiato (2015), gli *esiti* non sono semplicemente mezzi per raggiungere il *risultato*, ma benefici diretti per i destinatari, mentre l'*impatto* è beneficio diretto alla

---

<sup>7</sup> Si veda anche GECES (2015) art. 8.14-8.21.

<sup>8</sup> Del concetto di *teoria del cambiamento* si parlerà nel prossimo paragrafo, affrontando l'analisi della fase di *definizione delle misure pertinenti*.

<sup>9</sup> Il concetto di *catena del valore dell'impatto* si presenta più volte durante la lettura del documento del GECES. Per approfondimenti si rimanda a Zamagni, Venturi e Rago (2015).

comunità. Tale definizione non distingue in modo altrettanto netto tra *esiti* e *risultati*, che si presentano uniti nella nozione di *outcome*. L'*outcome* può, a sua volta, essere suddiviso in tre tipi in base all'intenzionalità da parte dell'impresa sociale, legata alla possibilità di prevedere il *risultato*, e alla partecipazione dei beneficiari:

- *alfa*, misura di *esito* diretto delle azioni realizzate (il fatto che sia stata costruita una scuola rappresenta già un beneficio per l'intera comunità e non solo per gli 8 studenti);
- *beta*, *esito* aggiuntivo e non intenzionale da parte dell'impresa sociale, reso possibile dalla personalizzazione delle risorse (il modo in cui gli studenti e il resto della comunità utilizzeranno la risorsa-scuola è vario e non prevedibile dall'impresa sociale, così come il beneficio effettivo che ne deriva);
- *gamma*, valore aggiunto «non grazie alle azioni messe in campo ma per il concorso dei destinatari all'esito, a vantaggio di quanti fanno parte del loro spazio di vita e/o della "collettività"».

L'*outcome* di tipo *gamma* è altamente auspicabile, poiché genera immediato *impatto sociale* nell'ottica della sussidiarietà dell'intervento, sensibilizzando i destinatari diretti a essere artefici del cambiamento personale e collettivo. Mentre gli *esiti*, intesi come mezzi, rappresentano un costo per l'impresa sociale, gli *outcome* di tipo *beta* e *gamma*, permettono di rivalutare la spesa come un investimento produttivo che ha valore sia economico che sociale.

Nel misurare l'*impatto* in base al *risultato*, il documento del GECES chiede di considerare tre fattori:

- l'*effetto inerziale*, che riguarda i cambiamenti che sarebbero occorsi indipendentemente dall'intervento, e che, quindi, se è elevato non giustifica l'investimento;
- l'*attribuzione alternativa*, che deduce l'effetto ottenuto dal contributo e dall'attività di terzi;
- l'*esaurimento*, che considera la regressione dell'effetto di un intervento nel corso del tempo.

L'efficacia dell'intervento deve essere misurata sia nel breve che nel lungo periodo e tenendo in considerazione la complessità del contesto in cui si opera, sul quale possono operare in modo congiunto altri enti, imprese e realtà sociali. Bisogna, inoltre, considerare che

il risultato realizzato a seguito di intervento si situa fra cosa sarebbe successo senza l'intervento e fra quello che è effettivamente successo; può essere quindi una conservazione di risorse o di una situazione piuttosto che un cambiamento (GECES, 2015 art. 3.12).

Un'interpretazione in senso positivisticò di un simile approccio metodologico porterebbe a ritenere possibile isolare nell'intervento la *causa necessaria e sufficiente* che possa scatenare il cambiamento, indipendentemente da variabili intervenienti legate alle particolarità del contesto e all'azione altrui. Tale concezione non è *pertinente* quando il cambiamento riguarda gli stili di vita delle persone o comunque aspetti socio-culturali. Una metodologia approfondita dovrebbe dotarsi, quindi, di strumenti di *analisi controfattuale* per escludere l'incidenza di *effetti inerziali* o di agenti esterni, che aiuti ad accertare che l'*imputazione causale* dell'impatto all'intervento sia *adeguata* e non *accidentale*, tenendo presente che nell'ambito delle scienze sociali un simile esperimento è possibile solo in seguito a un procedimento di costruzione concettuale e non attraverso verifica diretta (Weber, 2003).

Un'impresa sociale può offrire al territorio opportunità di miglioramento, agendo sulle condizioni che lo rendono possibile, ma non può e non deve in alcun modo imporre il cambiamento, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ciò significa an-

che se gli *esiti* possono essere imputati all'impresa sociale in maniera piuttosto inequivocabile, ciò non è altrettanto corretto per quanto riguarda il *risultato* e, a maggior ragione, l'*impatto*. La capacità di coinvolgere la popolazione, non solo in forma individuale, ma anche associata o organizzata e in collaborazione con enti terzi, andrebbe considerata come un elemento positivo e non semplicemente scorporata dalla *misurazione dell'impatto sociale* come *attribuzione alternativa*.

Considerando, poi, l'indeterminatezza delle condizioni storiche in cui si iscrive l'intervento, del periodo temporale in cui si svolgono gli effetti e l'imprevedibilità delle esternalità, positive o negative che siano, l'obiettivo di una quantificazione che sia congrua e onnicomprensiva non può che essere considerata una utopia. Nonostante ciò, l'impresa sociale deve mirare comunque a ottenere un *impatto sociale positivo* e sufficientemente elevato, tale da giustificare l'investimento agli occhi dei portatori di interesse, secondo le più recenti normative europee. È importante, dunque, che l'impatto positivo sia sempre riconducibile alla concreta efficacia dell'azione e non il risultato astratto di un complesso processo computazionale.

I componenti e fattori elencati costituiscono il modello del processo di *misurazione dell'impatto sociale* proposto (GECES, 2015, art. 4). Si tratta di una procedura standard minima (art. 1.1), suddivisa in cinque fasi successive e iterative<sup>10</sup>:

1. *pianificazione*, ovvero identificazione del servizio da misurare, dei suoi obiettivi e dei *risultati attesi*, nonché degli interessi delle diverse parti in causa nello svolgimento della misurazione;
2. *partecipazione*, ovvero identificazione dei soggetti interessati, sia beneficiari che erogatori del servizio e instaurazione di un dialogo;
3. *definizione delle misurazioni pertinenti*, tra quelle presenti nel quadro proposto dalla Commissione europea o, in caso di loro inadeguatezza, elaborate autonomamente dall'impresa sociale;
4. *misurazione, convalida e valutazione*;
5. *rendicontazione, apprendimento e miglioramento*.



Fig. 1 - Fasi del processo della misurazione dell'impatto e vantaggi per i soggetti interessati. Clifford (2013) in GECES (2013).

<sup>10</sup> L'individuazione delle fasi rappresenta, secondo il GECES, un elemento di convergenza tra i processi di misurazione fin ora adoperati. Tale convergenza non si riscontra, invece, per quanto concerne gli indicatori. Vedi GECES (2015), art. 3.10-3.11.

Conservando la prospettiva adottata per il modello, ognuna di queste fasi si rivolge sia all'interno dell'organizzazione che al suo esterno, ovvero gli enti finanziatori, collaboratori esterni, nonché il territorio nel suo insieme.

Seppure il modello riguarda specificamente il processo di *misurazione dell'impatto sociale*, la descrizione delle sue fasi si articola in modo piuttosto ambiguo, rischiando di sovrapporsi a quello che riguarda in modo più ampio la progettazione delle attività dell'impresa sociale.

### *Le fasi di pianificazione e partecipazione*

La fase di *pianificazione* è, per il GECES, quella in cui l'organizzazione comunica verso l'esterno, ricercando sostegno per realizzare i propri intenti e cercando di reperire le risorse necessarie: «i soggetti interessati esterni possono comprendere e decidere di sostenere il servizio proposto e, in alcuni casi, gli utenti del servizio possono decidere come utilizzeranno il servizio al fine di massimizzarne l'effetto» (art. 4.2.1). Una volta convinti collaboratori e investitori, l'impresa sociale può pianificare l'utilizzo delle risorse tentando di massimizzarne l'efficienza. Questa fase, dunque, è concentrata in particolar modo sugli *input*, anche se, per l'appunto, non sembra riguardare la pianificazione della misurazione, quanto, piuttosto, quella dell'intervento stesso.

La fase della *partecipazione* consiste nell'identificare in modo specifico i destinatari e i collaboratori, sia interni che esterni, con i quali instaurare un dialogo in merito agli obiettivi del servizio e sulle loro aspettative. In questa fase, i operatori interni cominciano a essere formati sui rispettivi compiti e si scambiano informazioni in attesa dell'intervento.

Nel processo di progettazione sociale, che (è opportuno ribadirlo) va distinto da quello specifico della misurazione, è auspicabile considerare *progettazione* e *partecipazione* strettamente collegate tra loro, come accade nella *progettazione partecipata*. Una pianificazione delle attività che non coinvolga in modo opportuno gli individui interessati rischia di risultare astratta, arbitraria e incoerente. In particolar modo per le politiche sociali, sia i beneficiari che i prestatori di servizio non sono da considerare individui neutri nella pianificazione delle risorse, essendo portatori di specificità, tanto nelle aspettative, quanto nei bisogni e nelle competenze. Per dirla con le parole di Franca Manoukian (2006):

[p]rogettare nel sociale richiede di sviluppare dei percorsi conoscitivi in cui effettivamente siano presenti più attori sociali, in cui realmente più individui e gruppi arrivino a prendere parte attiva all'analisi e alla comprensione dei fenomeni su cui ci si propone di intervenire. [...] Vanno coinvolti più attori perché la percorribilità della progettazione è collegata alle rappresentazioni che essi stessi hanno dei problemi da trattare o delle iniziative da realizzare. Non è possibile scindere i problemi da coloro che a vario titolo ne sono portatori o sostenitori, direttamente o indirettamente e neppure prescindere da tutto quello che hanno prodotto con vari esiti coloro che già con essi si sono cimentati (p. 8).

Manoukian è, per questo, particolarmente ostile alla *pianificazione* nelle politiche sociali, insistendo, invece, sulla necessità di comprendere e praticare la *progettazione*. Infatti,

[p]rogettazione non è sinonimo di pianificazione o programmazione, ovvero di imposizione su una realtà sociale manchevole e disordinata, squilibrata e confusa, di un ordine razio-

nalmente studiato da parte di un'autorità superiore che, su varie basi, viene legittimata a farlo. Pianificazione, infatti, implica il riferimento ad una razionalità certa, garante di esiti positivi e, d'altro lato, una sottomissione obbediente e uniforme: ambedue sono fattori non facilmente reperibili nella nostra società e che hanno comunque poco a che fare con le componenti di ideazione e di idealità che sono intrinseche a ciò che viene denominato "progetto" (p. 8).

Chi si impegna nella progettazione partecipata deve, inoltre, tenere conto delle asimmetrie di risorse, ruoli e interessi, che vanno compensate e organizzate in riferimento all'obiettivo sociale che ci si è proposti. D'altra parte, alcuni servizi, in particolare quelli "innovativi", intendono intercettare bisogni inespressi di cui il beneficiario può non essere immediatamente consapevole. In questi casi, le strategie e le risorse necessarie sono poco chiare agli stessi ideatori, oppure richiedono una particolare flessibilità e rapidità nella loro prima formulazione e implementazione per corrispondere ai tempi dettati dall'emergenze umanitarie e sociali o dall'approssimarsi di scadenze dei bandi di finanziamento. In questi casi, la via della progettazione partecipata è meno praticabile.

#### *La definizione delle misure pertinenti*

Ritornando al modello del GECES per il processo di *misurazione dell'impatto sociale*, la fase della partecipazione è seguita da quella di *definizione delle misure pertinenti*. Questa fase assume una rilevanza centrale, poiché non riguarda semplicemente la scelta di un indicatore da un quadro di opzioni, ma, secondo il GECES, è una scelta che influisce sull'intera attività dell'impresa sociale in quanto «[t]ale processo diviene un'esperienza di apprendimento unificatrice» (art. 4.2.3). In pratica, durante la terza fase,

l'impresa sociale pianificherà il proprio intervento e la maniera in cui l'attività raggiunge i risultati e gli impatti più necessari per i suoi beneficiari e le parti interessate. Questo legame tra attività e impatto rappresenta la teoria del cambiamento dell'impresa sociale (p. 7).

Il concetto di *teoria del cambiamento* è di importanza capitale nella proposta del GECES. *Stricto sensu*, riguarda la formulazione di una ipotesi che espliciti il nesso causale secondo cui l'intervento genera un *impatto sociale positivo* lungo la *catena del valore dell'impatto* (art. 4.4); investe sia aspetti *ex-ante* che *ex-post*, in quanto

[c]ostituisce sia un piano per comprendere in che modo dev'essere raggiunto il risultato, sia la spiegazione di come sia stato conseguito» (p. 13).

In senso più ampio, la teoria del cambiamento riguarda il mutamento dell'impresa sociale nel suo complesso. Soffermarsi sulla scelta degli indicatori, infatti, offre all'impresa sociale un ulteriore momento di riflessione su quali siano gli aspetti più rilevanti della propria attività, quali siano i *risultati attesi* e in che modo possano essere conseguiti e osservati. Ciò può orientare l'impresa verso la programmazione delle attività ritenute più opportune, tenendo in considerazione sia la contingenza delle urgenze che la necessità di far fede agli scopi sociali o riflettere su di essi. È per questo che il GECES ribadisce l'importanza che l'impresa sociale abbia un ruolo attivo e centrale nella *misurazione dell'impatto sociale*:

[s]petta a lei decidere nonché scegliere la misura più appropriata per spiegare la teoria del cambiamento e gli impatti ottenuti, per poi accordarsi con i principali soggetti interessati (p. 7).

La formulazione della *teoria del cambiamento* rappresenta un momento estremamente delicato per l'impresa sociale. In questa fase può verificarsi il rischio di preferire alcune attività ad altre soltanto in base alla previsione di *risultati* facilmente raggiungibili e oggettivabili tramite metodi di misurazione consolidati. Tali metodi rappresentano una pratica sorgente di *accountability* per l'impresa orientata alla competizione nel campo dei capitali finanziari e sociali, mettendo in secondo piano le effettive esigenze dei beneficiari, la contingenza del contesto e inibendo la spinta verso l'innovazione. Diversamente, un'impresa che abbia già un elevato livello di *accountability* grazie all'erogazione di servizi collaudati e certificati, potrebbe voler sperimentare modelli innovativi di misurazione, accettandone il rischio, ma solo per "diversificare il portafoglio" e guadagnare notorietà nel campo delle *best-practices*, anche in questo caso mettendo in secondo piano le esigenze dei beneficiari. Seguendo questo impulso, le imprese sociali vengono ulteriormente stimolate verso l'adozione di modelli di gestione tipici delle imprese commerciali, in particolar modo riguardo l'approccio al *risk management*<sup>11</sup>. Tale spinta verso l'aziendalizzazione trova già terreno fertile nel contesto dell'economia di mercato e del modello sociale europeo e si conferma nella sempre maggiore richiesta di collaboratori con competenze manageriali, esperti di *marketing*, di finanza e di *found raising* da parte delle imprese sociali.

Il progressivo rafforzarsi di un approccio sistemico al governo d'impresa nel terzo settore comporta il rischio dell'instaurarsi di una distanza concettuale tra

- l'impresa sociale, concepita come organismo autonomo e autosufficiente che mira alla propria sopravvivenza,
- il territorio, inteso come un ambiente ostile da adattare alle proprie esigenze o in cui trovare una nicchia sicura,
- le istituzioni che sono «a guardia del formaggio»<sup>12</sup> e regolano l'accesso ai capitali,
- i destinatari dell'intervento, visti come consumatori e non come parte integrante e principale soggetto verso cui orientare l'impresa sociale stessa.

Un simile esito sarebbe in contraddizione con la stessa definizione di impresa sociale dettata dalla Commissione europea. Il documento del GECES mette in allarme i suoi interlocutori sulla delicatezza di tale aspetto del processo, soffermandosi in particolare sulla necessità di evitare l'instaurarsi di *incentivi perversi* (art. 4.23.2). Tale preoccupazione si concentra sull'evitare un quadro di indicatori eccessivamente rigidi e lontani dalla realtà:

è opinione diffusa tra professionisti del settore, gestori di fondi e IS che ogni tentativo di imporre «dall'alto» una serie chiusa di indicatori predeterminati rischia di essere altamente controproducente. Si ritiene infatti che gli indicatori scelti in molti casi non sarebbero in linea con le esigenze e gli obiettivi delle imprese sociali. L'imposizione di un indicatore

---

<sup>11</sup> I possibili rischi di investimento individuati dalla norma comprendono rischi finanziari, riguardanti la viabilità finanziaria dell'intervento e dell'impresa sociale, e rischi sociali, quali la mancata realizzazione di un *risultato atteso* e il raggiungimento di un *risultato inatteso negativo*. Vedi GECES (2015) art. 4.18.

<sup>12</sup>La frase «Siamo qui a guardia del formaggio, e tanti topi vengono per cercare», è stata riferita durante un'intervista a un funzionario dei fondi europei e stigmatizza, in generale, l'atteggiamento predatorio delle imprese (Del Forno, 2008, p. 174).

inadeguato potrebbe diventare un requisito puramente «burocratico» con scarso valore intrinseco per l'impresa sociale, imponendo dei costi che non contribuiscono a far raggiungere all'impresa sociale i propri scopi sociali e sprecando di fatto dei fondi che dovrebbero essere utilizzati adeguatamente per garantire l'impatto sociale. Potrebbe addirittura rivelarsi un incentivo perverso che spinge i comportamenti nella direzione sbagliata e lontano dalla realizzazione efficace di risultati validi. Potrebbe anche portare le imprese a «manipolare il sistema», organizzandosi in maniera tale da massimizzare i propri risultati rispetto alla misurazione, piuttosto che fare del proprio meglio per raggiungere il maggiore impatto sociale possibile (art. 3.15).

Una impresa sociale (qui il termine viene a connotarsi come improprio) potrebbe utilizzare la misurazione in modo strumentale, non rispondendo ai requisiti di *pertinenza* e *naturalità*, orientandosi verso la competizione sul mercato dei capitali piuttosto che al miglioramento delle condizioni di vita delle persone. Per evitare tali deformazioni

è importante che siano adottate le opportune misure affinché le misurazioni rispecchino i risultati e gli impatti desiderati e che non ci si concentri invece solamente su quello che incentiva i pagamenti del finanziatore (art. 3.15).

Non è esplicito quali possano essere tali “opportune misure”. Il GECES rimanda tutt'al più al buon senso, con affermazioni quali

la misurazione varia in risposta a diversi contesti di committenza, cui *dovrebbe* essere sensibile senza lasciarsi guidare (art. 4.3.3, *corsivo mio*)

[i] pareri degli investitori elaborano e influenzano il modo in cui la misurazione può e *dovrebbe* essere condotta in futuro, ma si concentrano sul modo in cui l'IS consegue risultati rispetto agli scopi e obiettivi prefissati (4.3.4, *corsivo mio*).

Inoltre, il GECES spera nello sviluppo e nell'adozione del proprio modello da parte di imprese sociali, finanziatori e investitori anche al di là dei fondi europei, suggerendo che

l'iniziativa della Commissione *dovrebbe* quindi essere vista da una prospettiva di sviluppo del know-how, piuttosto che come uno strumento di selezione (art. 3.18, *corsivo mio*).

Qui il GECES sembra sottovalutare il rischio che le procedure, sostenute da particolari condizioni che si presentano come scorciatoie per semplificare il lavoro o ottenere risorse economiche a minor costo, possano tramutarsi in dispositivi capaci di veicolare le organizzazioni anche verso finalità opposte alle premesse, similmente a come accade per un *incentivo perverso*.

Secondo gli intenti della Commissione europea, la semplificazione del mercato dei capitali per l'impresa sociale, ottenibile con la diffusione e legittimazione di una norma unica, sarebbe già una prima soluzione in quanto ridurrebbe i costi della rendicontazione e permetterebbe di concentrarsi verso il miglioramento degli strumenti di misurazione e delle competenze degli operatori. Percorrendo la strada verso la semplificazione, si dovrebbe però evitare una eccessiva *burocratizzazione* (GECES, 2015, art. 4.23.8) e *standardizzazione* delle azioni (art. 3.19), per non sollecitare, nuovamente, un uso inadeguato e distorto degli indicatori.

Imporre alle imprese sociali un unico modello per il processo di *misurazione dell'impatto sociale*, sia tramite la minaccia della selezione da parte degli investitori, sia con la forza di chi può permettersi di plasmare i fini in quanto detentore dei

mezzi, sia con la delicatezza e *moral suasion* dei “si dovrebbe”, potrebbe nascondere un progetto di trasformazione del terzo settore in un salvadanaio del capitale e in un rifugio malsicuro per le istituzioni pubbliche in seguito al fallimento del *welfare state*.

### *Misurazione, convalida e valutazione*

Una corretta implementazione del punto 4 del processo di *misurazione dell'impatto sociale*, che riguarda l'effettiva *misurazione, convalida e valutazione* degli *esiti*, dei *risultati* e dell'*impatto*, potrebbe mettere al riparo da tali perversioni se l'intero processo fosse condiviso con il territorio e con enti autonomi che non partecipano alla competizione per gli stessi capitali. La norma prevede che i risultati debbano essere «chiari ai destinatari nonché di interesse per tali soggetti – e che – i soggetti interessati individuati nel processo saranno coinvolti in tutte le cinque fasi» (GECES, 2015, p. 8).

Va ricordato che l'impatto positivo del terzo settore va ben oltre ai beneficiari di un servizio, estendendosi ai cooperatori e alle loro comunità, proprio per il requisito fondamentale della *solidarietà*, insita non solo nelle modalità di erogazione del servizio, ma nel metodo democratico di organizzazione interna e di dialogo con il territorio. Tale impatto può essere ravvisato direttamente e indirettamente nella vita degli individui e delle comunità interessate, sia in quella dei beneficiari che del personale e altri interessati dall'erogazione del servizio. Può, inoltre, essere individuato nella capacità dell'impresa sociale di offrire condizioni favorevoli allo sviluppo dell'autonomia delle persone e sulla nascita di reti associative attorno a sé. Una vera impresa sociale «raggiunge il cambiamento con la sua presenza e svolgendo le proprie attività in una maniera inclusiva e democratica» (GECES, 2015, art. 1.1.3).

Proprio per preservare la democraticità del terzo settore, è opportuno soffermarsi sull'importanza della *valutazione* che non è riducibile alla misurazione, né solamente la segue per fornire l'interpretazione dei dati, ma ne rappresenta anche la necessaria premessa<sup>13</sup>. Nella *valutazione* è insito un atto politico che consiste nella ridefinizione e convalida dei fini, nell'assegnazione delle priorità e nello stabilire le relazioni tra gli elementi in campo. Questo processo è necessario e sempre presente, anche qualora sia nascosto dietro procedure standardizzate e tabelle di parametri e indicatori statistici. Una tacita e acritica adesione ad un quadro di misurazione, per quanto ben elaborato, oscura all'impresa sociale le proprie responsabilità politiche, demandandole alle istituzioni centrali - in particolar modo a quelle economico-finanziarie che gestiscono la distribuzione delle risorse - e priva l'impresa sociale della sua ragion d'essere in quanto agenzia del terzo settore.

Il concetto di *valutazione* reintroduce un elemento non presente nello schema proposto dal GECES (poiché riguarda la misurazione e non la progettazione), ma che trova posizione *ex-ante*, a monte dell'intero processo, ovvero l'*analisi dei bisogni*. Una impresa sociale è chiamata a svolgere l'*analisi dei bisogni* in modo solidale e cooperativo, coinvolgendo i cittadini (e non soltanto dei propri utenti e collaboratori) nella definizione delle priorità, incoraggiandoli e facilitandoli nell'esprimere le proprie esigenze e impegnandosi nell'elaborazione di strategie

---

<sup>13</sup> Per avere un'idea precisa sulla differenza tra *valutazione* e *misurazione* è utile fare riferimento a Weber (2003).

atte a soddisfarle (GECES, 2015, art. 2.9.4)<sup>14</sup>. Proprio per questo, nel processo di misurazione è richiesto all'impresa sociale di includere riferimenti alla propria organizzazione interna e, in particolare, nel modo in cui l'*impatto sociale* è iscritto nella propria ragione sociale e come e con quali risultati la comunità di riferimento è coinvolta nei processi di governance e nei programmi di comunicazione (art. 4.11). Tale requisito rafforza la necessità che l'impresa sociale partecipi ai bandi coerenti con i propri fini sociali, evitando una corsa ai finanziamenti che snaturebbe il progetto e l'intera organizzazione. La stessa norma proposta dal GECES riconosce il potere politico dei soggetti interessati, qualunque essi siano, dichiarando che «i soggetti interessati sono dei decisori» (art. 5.3): è di centrale importanza, dunque, che si trovino nelle giuste condizioni per decidere, ovvero che si tenga sempre nella dovuta considerazione il già citato problema delle asimmetrie delle risorse, dei ruoli e degli interessi<sup>15</sup>. Anche durante la fase di misurazione, suggerisce la norma, comunicare con i soggetti interessati, dialogare in merito alle pratiche e alle metodologie o proporre e presentare pubblicazioni, può stimolare in modo pro-attivo i loro comportamenti e favorire un *impatto sociale positivo*.

A corredo della misurazione dell'intervento, l'impresa sociale è tenuta a fornire una serie di indicatori relativi alla propria "salute economica", utilizzando parametri tipici dell'impresa commerciale quali fatturato, utili, tassi di occupazione, *effetto leva*, diversità dei clienti, ecc...(GECES, 2015, art. 4.11.4). In merito a questa richiesta, sarebbe interessante approfondire quanto le misurazioni mutate dall'economia "classica" rispondano ai requisiti di *pertinenza*, *utilità* e *naturalità* o se il terzo settore abbia la necessità e capacità di proporre dei propri indicatori e con essi un modello economico alternativo.

### *La rendicontazione*

Alla fine del processo di misurazione, i dati elaborati dall'impresa sociale necessitano di essere convalidati con prove a sostegno. La norma consiglia che i resoconti siano accompagnati da una narrazione o «storia dell'intervento e delle vite che questo ha cambiato» (GECES, 2015, art. 3.20) che renda conto delle condizioni storico-sociali che precedono, accompagnano e seguono l'intervento, nonché dello stesso processo di misurazione, anche per evitare di incorrere in una eccessiva standardizzazione e nella quantificazione a scapito della comprensione (art. 4.23.6).

Vanno specificati in modo particolare alcuni fattori che influenzano la misurazione anche quando intervento e *risultati* siano determinati, ovvero:

- il periodo di tempo in cui viene riconosciuta la misurazione;
- la misurazione scelta;
- il punto di vista (ad esempio quello del finanziatore pubblico che mira all'efficienza tra risparmio e *risultati* o dell'utente del servizio che mira all'efficacia dell'intervento);
- l'ambito (art. 3.20)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup>In GECES (2015) art. 2.9.4, il coinvolgimento dei cittadini è presentato come strumento di controllo in merito all'utilizzo di fondi pubblici più che come solidarietà tra impresa e territorio.

<sup>15</sup>Per approfondire, si rimanda a Sen (2000).

<sup>16</sup>Questi punti meriterebbero ulteriori riflessioni, ma che non sarebbero oggetto specifico della presente discussione.

La narrazione, se ben concepita, fornirebbe prove a sostegno dei dati presentati in forza del rapporto diretto tra l'impresa sociale e territorio in cui insiste. Un ulteriore elemento critico per la convalida, in particolar modo per dimostrare che l'*impatto sociale* sia correttamente attribuito all'intervento, è la richiesta da parte della norma di confrontare le misurazioni effettuate con un parametro di riferimento, derivato da «una misurazione parallela per un gruppo di controllo o considerando la direzione verso cui si indirizzavano i beneficiari prima dell'intervento dell'IS» (art. 4.16). Un simile approccio, ritenuto appropriato ma non sufficiente per il metodo delle scienze naturali, assume una congruenza dubbia nel caso di dati di natura sociale, ma potrebbe rappresentare un'applicazione del criterio di *proporzionalità*, in assenza di tecniche più affidabili che non richiedano costi elevati (art. 4.16).

Per accedere ad alcuni fondi o per particolari settori, potrebbe essere richiesta la revisione e il commento di una *parte indipendente*, quale può essere l'università o un suo dipartimento, o una *garanzia in materia di audit* che possa emettere un parere maggiormente formalizzato «simile a un parere "veritiero e corretto" sui rendiconti finanziari» (art. 4.21). La collaborazione con le università può essere un valido contributo all'impresa sociale, anche quando non richiesto da un bando, per rafforzare ulteriormente il dialogo con il territorio, per incentivare un meccanismo virtuoso che porti al miglioramento dei processi di valutazione e misurazione e per stimolare la formazione di professionalità adeguate, competenti e aperte all'innovazione, avvicinando professori e studenti al mondo della cooperazione sociale e al valore della solidarietà.

## 2. La parametrizzazione e l'ombra della meritocrazia

Come già ricordato, la proposta del GECES non comprende ancora un quadro di indicatori, per scongiurare il rischio di una eccessiva standardizzazione che comprometterebbe l'intero processo, suscitando *incentivi perversi*. D'altra parte, gli indicatori servono e non se ne può fare a meno se si vogliono effettuare comparazioni a livello europeo tra i molti progetti portati avanti dalle imprese sociali. Una particolare urgenza la nutre la Commissione europea, che intende utilizzare la *valutazione dell'impatto sociale* per regolare l'accesso al mercato unico dei capitali destinati all'imprenditoria sociale.

A tal proposito, va sottolineato che lo scopo della *valutazione dell'impatto sociale* non può essere quello di elaborare classifiche tra le imprese sociali, in cui il *rating* è legato alla supposta capacità di incrementare il *surplus*, sia esso considerato in termini economici o in riferimento a altre misure del benessere delle persone:

[s]copo della misurazione dell'impatto sociale è misurare gli effetti sociali e l'impatto sulla società determinati da specifiche attività di un'impresa sociale e non dall'impresa in sé (CESE, 2013, art. 1.3).

Il timore è che venga istituito un principio *meritocratico* anche per regolare l'accesso alle risorse per l'imprenditoria sociale.

Finché la definizione di benessere è regolata da logiche di mercato, la possibilità di garantire condizioni di vita dignitose per tutti sarà subordinata all'assioma secondo cui le risorse economiche sono necessariamente scarse. Ne consegue la volontà di ottimizzare l'utilizzo di tali risorse, premiando quelle imprese che si candidano a assolvere ai propri compiti garantendo, allo stesso tempo, la remunerazione

dei capitali. L'impegno comunitario si concentra, allora, su iniziative che presentano determinate caratteristiche considerate favorevolmente, nella fattispecie la promessa di un *impatto sociale positivo* dimostrabile, o che offrono in garanzia precedenti misurazioni. Le iniziative considerate non meritevoli in base al parametro prescelto vengono escluse dall'accesso alle risorse. Tale meccanismo assolve al suo scopo dal punto di vista delle istituzioni che possono dimostrare di aver impiegato le risorse in modo ligio, seguendo le procedure che esse stesse hanno emanato, così funziona come dal punto di vista del capitale, che si assicura una fonte di profitto riducendo i rischi dell'investimento. Non è affatto scontato, invece, che il problema di fondo, quello dell'equità e della solidarietà tra le persone, possa essere risolto in questo modo.

Davanti alle urgenze dell'efficienza, il parametro potrebbe sostituirsi all'efficacia, tramutando la *valutazione dell'impatto sociale* in un dispositivo che enfatizza le disegualianze, piuttosto che ridurle secondo un criterio di giustizia sociale. Poiché la capacità di generare *impatto sociale positivo* è una peculiarità del territorio e non è da imputare unicamente all'impresa, sia in positivo che in negativo, un punteggio basso potrebbe indicare proprio una situazione di maggior bisogno, che non va ulteriormente penalizzata, ma considerata con maggiore attenzione.

Il benessere delle persone riguarda la loro condizione reale che deve essere *compresa* e non semplicemente misurata. Sulla base della sola parametrizzazione, la divisione tra meritevoli e non meritevoli si verrebbe a costituire nemmeno in base all'*impatto sociale* reale, ma all'applicazione di determinate metodologie di misurazione che risulteranno sempre, in fin dei conti, non neutrali, ma condizionate da interessi particolari (Weber, 2003). Poiché, come ricordato, l'elaborazione di un modello per la *misurazione dell'impatto sociale* si configura come una vera e propria *teoria del cambiamento* per l'impresa sociale e per il territorio, la sua adozione acritica verrebbe a connotarsi come una ideologia di riferimento, imposta subdolanamente attraverso le procedure, che premia chi la adotta e punisce che non è in grado di farlo, non si trova in un contesto che rende agevole farlo o ritiene di avere motivi per contrastarla nei suoi fondamenti. Secondo Tiziano Vecchiato (2015) il problema è già attuale:

[i]l prestazionismo è molto diffuso. Domina le prassi attuali di welfare, mortificando l'esercizio delle responsabilità professionali e sociali. Invece di trasformare capacità e risorse si accontenta di fare quello che viene chiesto, senza chiedersi se serve, con quanti benefici e a vantaggio di chi. La filiera del logic model "input, output, activity, outcome, impact" viene così trasformata in una procedura da seguire con risultati contabilizzati, senza riconoscere il rendimento e la rigenerazione delle risorse che le verifiche di impatto dovrebbero evidenziare (p. 14).

In sintesi, come già accade in altri ambiti, l'introduzione del metodo meritocratico può condurre a penalizzare sistematicamente alcune categorie di imprese sociali e interventi che insistono su determinati territori o tematiche, per i quali la misurazione risultasse più ostica, onerosa o meno affidabile, sottraendo risorse laddove ce ne sarebbe un particolare bisogno verso altri contesti più stabili e bisogni magari meno impellenti, per un'Europa sempre meno equa e solidale.

### Bibliografia di riferimento

- Bezzi, C. (2011). *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*. Milano: FancoAngeli.
- Comitato Economico e Sociale Europeo (2013). *Parere sul tema "La misurazione dell'impatto sociale"*, 2014/C 170/03.
- Commissione Europea (2012). *L'atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*, COM (2012) 573.
- DEL FORNO, M. (2008). Retoriche dell'Europa. Spinte culturali e resistenze al cambiamento. In V. Cotesta (a cura di), *Divenire europei. Cultura e governance nelle regioni italiane*. Soveria Mannelli: Rubettino.
- Del Forno, M. (2016) (a cura di). *Nel complesso mondo del welfare*. Milano: FrancoAngeli.
- Sottogruppo GECES sulla Misurazione dell'Impatto Sociale 2014 (2015), *Approcci proposti per la misurazione dell'impatto sociale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Luhmann, N. (1990). *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*. Bologna: il Mulino.
- Olivetti Manoukian, F. (2006). La progettazione sociale possibile. *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 10-11: 8-100.
- Palumbo, M. (2001). *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Milano: FrancoAngeli.
- Pendenza, M. (2000). *Cooperazione, fiducia e capitale sociale. Elementi per una teoria del mutamento sociale*. Napoli: Liguori editore.
- Sen, A. (2000). *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*. Milano: Mondadori.
- Vecchiato, T. (2015). Valutare l'impatto sociale con metriche adeguate. *Studi Zancan*, 5: 14-20.
- Vergani, A. (2014) (a cura di). *Prove di Valutazione: libro bianco sulla valutazione in Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Zamagni, S., Venturi, P. & Rago, S., (2015). Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali, *Impresa Sociale*, 6: 77-97.
- Weber, M. (2003). *Il metodo delle scienze storico-sociali*. Milano: Einaudi.

# *Disposizioni e proposte nel campo della programmazione e della realizzazione del Sistema Integrato dei Servizi e degli Interventi sociali e socio-sanitari in Campania*

*Antonina Mammi*

Sociologa - Piano di Zona, Ambito Territoriale S1  
Email: ant.mammi@gmail.com

## **Abstract**

In the Campania Region, in the last five years, it has emerged new guidelines on the subject of Social Programming and new functional tools to the Integrated System Management Services, and social and socio-health interventions. Since 2012, the Regional Law N. 15, "Measures for the simplification, the expansion and modernization of the integrated system of regional welfare and services for the non-self-sufficiency", disciplines the rules, conditions, subjective and structural requirements, the quality criteria for such approval institutes, accreditation and supervision of structures and persons responsible for the operation and provision of interventions and services integrated system.

**Keywords:** Local Welfare, Modernization, Social Policy.

In Regione Campania, negli ultimi cinque anni, sono emersi nuovi orientamenti in tema di Programmazione Sociale e nuovi strumenti funzionali alla Gestione del Sistema Integrato dei Servizi e degli interventi sociali e socio-sanitari. Nuove esperienze si avvicendano nel complesso contesto socio-demografico e politico, in una logica orientata alla cooperazione e alla collaborazione per lo sviluppo e il benessere sociale del territorio (Del Forno, 2016). Già nel 2012 abbiamo assistito ad una profonda ridefinizione del Welfare locale su determinati servizi, per utenti in condizioni di particolare fragilità. A tal riguardo, la legge Regionale n.15 del 2012, "Misure per la semplificazione, il potenziamento e la modernizzazione del sistema integrato del welfare regionale e dei servizi per la non-autosufficienza", disciplina, con successivo regolamento di attuazione, la regolamentazione, le procedure, le condizioni, i requisiti soggettivi e strutturali, i criteri di qualità, per gli istituti dell'autorizzazione, dell'accreditamento e della vigilanza delle strutture e dei soggetti che provvedono alla gestione e all'offerta degli interventi e dei servizi del sistema integrato. Autorizzazione ed accreditamento, istituiti con il precedente regolamento n.16 del 2009, assumono una più chiara definizione rispetto al passato, con una precisa istruttoria, finalizzata al rispetto dei requisiti richiesti a garanzia dell'equità, della fruibilità e della qualità dei servizi. La Legge Reg. n.15 osserva principi base e criteri direttivi chiari, che sono: 1) agevolare l'accesso ai servizi e il loro esercizio; 2) semplificare le procedure relative all'accesso ai servizi e al loro esercizio in applicazione delle disposizioni di legge; 3) prevedere requisiti non discriminatori, oggettivi, trasparenti e accessibili tali da assicurare il raggiungimento degli standard di qualità delle prestazioni e le condizioni di tutela dei cittadini; 4) prevedere strumenti di verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dei servizi erogati; 5) garantire l'omogeneità territoriale; 6) garantire la qualità dell'offerta dei servizi. Inoltre, la legge istituisce il fondo regionale per la non autosufficienza FRNA, che è parte integrante del fondo sociale regionale. Finalmente, dopo anni di gravosa incertezza della "titolarità" della competenza socio-sanitaria,

con pesanti ricadute in termini di contraddizioni operative, si comincia a dare chiarezza. Al Titolo V “Servizi sociali e sanitari integrati per la non-autosufficienza”, della suddetta legge, vengono definiti i principi generali per la non-autosufficienza, così da rendere uniforme ed inequivocabile la natura del concetto stesso, più volte utilizzato impropriamente: “*sono non autosufficienti le persone che solo con l’aiuto determinante di altri possono provvedere alle azioni quotidiane della vita (cura di sé, mobilità e relazioni con gli altri) e le persone con disabilità che necessitano di interventi socio-riabilitativi e assistenziali continui*”. La Legge Reg. n. 15 riconosce, promuove e sostiene l’integrazione tra servizi, interventi e prestazioni sociali e sanitarie per la non autosufficienza, quale strategia in grado di promuovere risposte in rete a bisogni complessi dei cittadini che sono portatori sia di problemi di salute che di tutela sociale, garantendo l’uniformità su tutto il territorio regionale di livelli essenziali di assistenza sanitaria e sociale. L’integrazione socio-sanitaria per persone non autosufficienti prevede il coordinamento tra servizi, prestazioni e interventi di natura sanitaria e di natura sociale, a fronte di bisogni di salute molteplici e complessi, sulla base di progetti assistenziali personalizzati. Dal comparto legislativo nazionale arrivano “per gli addetti al lavoro” numerose indicazioni operative concrete, volte a migliorare sia i servizi a regime che le numerose progettualità/sperimentazioni messe in campo. Fra i primi esempi importanti, il Decreto Interministeriale del 21 febbraio 2014 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale Decreto di riparto alle Regioni del Fondo Nazionale Politiche Sociali per l’anno 2014 fornisce indicazioni relative alla “programmazione” delle risorse e “specificazioni” per uniformare la struttura e la terminologia della pianificazione a livello territoriale rispetto ai suddetti indirizzi. Il Ministero sottolinea l’importanza di una programmazione articolata per *macro livelli, obiettivi di servizio ed aree di intervento* di seguito elencati:

1. *macro livello “servizi per l’accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale”* segretariato sociale, servizio sociale professionale e tutti i servizi territoriali volti a rafforzare l’accesso e la presa in carico in particolare delle famiglie con figli minori (es. servizi di sostegno alla genitorialità, servizi per l’affido e l’adozione dei minori...), delle persone con disabilità e non autosufficienti, delle persone in condizione di povertà e di esclusione sociale (es. servizi di pronto intervento sociale, unità mobile di strada, servizi mensa, servizi docce e cambio di abiti...);
2. *macro livello “servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio”*
  - assistenza domiciliare socio-assistenziale, l’A.D.I. cure domiciliari integrate, telesoccorso e teleassistenza in particolare per persone con disabilità e non autosufficienti...;
  - assistenza domiciliare di sostegno alla famiglia ed alla genitorialità, tutoraggio educativo...;
  - distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio per le persone in condizione di povertà e di esclusione sociale...
3. *macro livello “servizi per la prima infanzia e servizi territoriali comunitari”*
  - servizi per la prima infanzia: asili nido, servizi integrativi al nido, ludoteca per la prima infanzia...;
  - servizi territoriali comunitari: centri per le famiglie, centri di aggregazione giovanile, centri sociali polifunzionali, centri diurni integrati per persone con disabilità e non autosufficienti...
4. *macro livello “servizi territoriali a carattere residenziale per le fragilità”*

- case famiglia, comunità di pronta e transitoria accoglienza, comunità educativa a dimensione familiare, comunità alloggio ed altre tipologie di strutture residenziali per minori;
  - comunità alloggio, gruppo appartamento, RSA...per persone con disabilità e non autosufficienti;
  - centri di prima accoglienza per persone con fragilità...
5. macro livello “*misure di inclusione sociale – sostegno al reddito*”
- interventi/misure per facilitare inclusione e autonomia: servizi di inserimento lavorativo (es. borse lavoro, tirocini formativi, orientamento,...) e servizi territoriali (es. trasporto sociale per persone con disabilità e non autosufficienti, educativa territoriale per minori...);
  - misure di sostegno al reddito: contributi economici in forma diretta o in forma indiretta come voucher, assegni di cura...

Lo stesso Piano Sociale di Zona 2016/2018, strumento di programmazione locale dei servizi, che fornisce chiare linee su cui orientare servizi, azioni e sperimentazioni in ambito sociale, è supportato dalle successive indicazioni regionali specifiche. La Regione Campania, infatti, chiarisce atti e procedure propedeutiche all'adozione del Piano di Zona, nelle indicazioni operative per la presentazione dei Piani di Zona triennali in applicazione del III Piano Sociale Regionale 2016-2018, Decreto n.345 dell'11/10/2016. In questo documento sono richiesti: gli atti relativi all'adozione della forma associativa per l'esercizio delle funzioni e delle modalità di gestione degli interventi e dei servizi programmati nel PdZ; accordo di programma per l'adozione del PdZ triennale, sottoscritto dai Comuni associati in ambiti territoriali e dall'ASL di riferimento in materia di integrazione socio-sanitaria; i regolamenti necessari alla gestione del sistema integrato locale, riguardo: le procedure di affidamento dei servizi al Terzo Settore; i criteri e le modalità organizzative della erogazione dei servizi dell'accesso prioritario, della compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni e dei servizi; le modalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione e di valutazione; la promozione della presenza del Servizio Sociale professionale in ciascun comune dell'Ambito territoriale ed alla garanzia che il rapporto numerico fra assistenti sociali e cittadini residenti sia pari, nel minimo, di un assistente sociale ogni diecimila cittadini residenti (art.10, c.2, L.R. 11/2017); l'organizzazione territoriale, funzionamento del Segretariato Sociale e il legame con il sistema dei servizi territoriali (art.24, c.2, L.R. 11/2007); il funzionamento del Coordinamento Istituzionale (art.11, c.3 L.R.11/2007); il funzionamento dell'Ufficio di Piano (art.11, c.3 e art.23, c.3 L. R. 11/2007); l'accesso, l'erogazione e la compartecipazione al costo dei servizi sociali e socio-sanitari integrati con i servizi sanitari, redatto secondo le indicazioni previste dall'art.37, c.6 e dal'art.41, c.3 L.R.11/2007 e s.m.i., e da quanto previsto dalla DGRC 41 del 14/02/2011 e dalla DGRC 790 del 21/12/2012.

Nella fase di programmazione, forte rilevanza assume la *concertazione* che per l'adozione del PdZ deve essere effettuata coinvolgendo: le comunità montane, le aziende pubbliche di servizi alla persona; i soggetti del Terzo Settore, le organizzazioni sindacali, gli altri soggetti della solidarietà locale, artt.17 e 18, L.R.11/2007. Si rafforza, ancora di più, il *principio di sussidiarietà orizzontale* a sostegno di un welfare, non più municipale, ma comunitario (Welfare Community). La titolarità delle funzioni amministrative da parte delle istituzioni pubbliche non implica né il monopolio della programmazione né il monopolio della gestione dei servizi: welfare society (Mangone, 2005).

Ulteriore importanza viene data alla Carta dei Servizi che deve essere acclusa alle suddette procedure e documentazioni, redatta in conformità con gli indirizzi

regionali e con le indicazioni di cui all'art.26, c.2, della L. R. 11/2007, nonché nel rispetto della programmazione territoriale del Piano. E a tal riguardo, gli Ambiti territoriali devono istituire l'Ufficio della Tutela degli utenti disciplinandone il funzionamento e l'esercizio delle attività al fine di garantire il rispetto della Carta dei Servizi adottata.

Dunque, rispetto al passato, ci sono importanti e chiare indicazioni, sia sul piano nazionale che regionale, per una mirata programmazione e realizzazione del sistema integrato dei servizi al cittadino. Tuttavia, ancora molta strada deve essere fatta per il raggiungimento degli obiettivi di benessere di un territorio. Molti nodi critici, non superati, sono ancora motivo di rallentamento e di discontinuità dei servizi, prioritari ed indispensabili, per la rimozione definitiva del disagio e per la promozione della salute degli utenti. Rallentamento nel trasferimento dei fondi nazionali e regionali, discontinuità dei servizi, precarietà professionale ed instabilità sistemica che tutto ciò produce, generano ancora preoccupazione ed incertezza. Questo difficile clima, però, non paralizza la volontà di rimuovere la complessità e i problemi tuttora esistenti, al contrario, genera spinte positive e propositive verso nuove e coraggiose esperienze.

### **1. Un nuovo strumento funzionale per la gestione integrata dei servizi alla persona: l'Azienda Speciale Consortile**

L'utilità dei Piani Sociali di Zona, come strumenti di programmazione, pianificazione e realizzazione del sistema dei servizi sociali e socio-sanitari di un territorio, risulta essere, oggi, una certezza consolidata. Le innumerevoli iniziative progettuali e le sperimentazioni considerate inizialmente solo "di affiancamento e di supporto" al Servizio Sociale Professionale, sono divenute, nella pratica e col passar del tempo, "*servizi a regime*", come ad esempio, il Segretariato Sociale, il Centro per la Famiglia, Laboratori di Educativa Territoriale e tanti altri. Servizi fondamentali e indispensabili per quella parte della popolazione fragile con enormi difficoltà di empowerment (Piccardo, 1995). Tuttavia ancora molti nodi critici permangono e rallentano gli effetti e le ricadute positive che i piani di zona si prefiggono, sin dalla programmazione: i tempi di trasferimento dei fondi, eccessivamente lunghi e non compatibili con i tempi di realizzazione dei servizi; la precarietà degli operatori impegnati (inserire il libro di Emiliana sugli operatori ) sia nella fase di realizzazione dei servizi che in quella della loro realizzazione; il difficile dialogo fra la parte politica e quella tecnica dirigenziale; la demotivazione, il malessere e lo sconforto che tutto questo genera e produce sui cittadini destinatari, ormai troppo spesso in interminabili liste di attesa. I Piani di Zona attuali, quelli costituiti con Convenzione ex art. 30 TUEL, vivono ancora tutte queste difficoltà perché non hanno capacità giuridica e contabile tale da garantire una piena autonomia di gestione. Un nuovo strumento funzionale, con maggiore autonomia e potere di azione, potrebbe rendere più incisivi gli stessi Piani di Zona. Un esempio è l'*Azienda consortile* della gestione dei servizi di un Ambito Territoriale, costituita ai sensi della sopracitata Convenzione, fra gli Enti Territoriali sottoscrittori, approvata dai Consigli Comunali dei Comuni consorziati, su proposta deliberativa dell'Assemblea Consortile. L'azienda è dotata di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, organizzativa e di bilancio e del proprio Statuto, approvato dai Consigli Comunali degli enti aderenti. L'attività dell'Azienda è finalizzata all'esercizio di servizi sociali, assistenziali, educativi,

sociosanitari integrati, servizi per la popolazione giovanile e, più in generale, alla gestione associata dei servizi alla persona mediante:

- la gestione associata ed integrata degli interventi e dei servizi sociali in attuazione dei programmi e delle azioni definite nel Piano di Zona dell'Ambito Territoriale;
- la gestione di servizi di competenza istituzionale degli Enti consorziati che gli stessi ritengono opportuno conferire all'Azienda;
- la gestione di ulteriori attività e servizi nel campo sociale, assistenziale, educativo, socio-sanitario e nelle aree di intervento legate alla salute e al benessere fisico e psichico dei cittadini;
- la gestione di interventi di promozione e intermediazione per il lavoro, formazione, consulenza e orientamento.

I servizi facenti capo all'Azienda sono erogati nei confronti di tutta la popolazione residente nel territorio degli Enti Consorziati e sono prevalentemente orientati alle fasce deboli della cittadinanza, ed in particolare: sostegno alle responsabilità familiari e famiglie in difficoltà; disabili; anziani; popolazione giovanile; persone non autosufficienti; immigrati, rom, sinti e senza fissa dimora; popolazione indigente e adulti in difficoltà UNHCR (2015). Gli organi dell'Azienda hanno facoltà di articolare l'organizzazione dei servizi secondo criteri di classificazione anche diversi da quelli indicati, sia allo scopo di riconfigurare lo schema d'offerta di prestazioni in rapporto a principi d'ottimizzazione produttiva, sia per tener conto del mutare delle condizioni di bisogno della cittadinanza e della natura stessa del bisogno socio-assistenziale. Variazioni nella definizione delle fasce d'utenza possono, inoltre, essere giustificate da fenomeni attinenti la sfera del dinamismo demografico. L'Azienda può, inoltre, svolgere attività di consulenza e di collaborazione a favore di soggetti pubblici o privati che operano in campo sociale ed assistenziale, nonché fornire specifici servizi socio-assistenziali aggiuntivi rispetto a quelli conferiti, mediante stipulazione di specifici contratti. La gestione dei servizi e delle attività è finalizzata ai seguenti obiettivi: rafforzamento della capacità d'intervento dei Comuni associati; sviluppo di un approccio orientato all'ottimizzazione del rapporto tra costi e benefici degli interventi socio assistenziali, socio-educativi, informativi e socio sanitari integrati; sviluppo di approcci specialistici integrati, volti a realizzare economie di gestione e miglioramenti nella qualità del prodotto; creazione di un ambito di produzione orientato all'ottimizzazione imprenditoriale (l'Azienda) e contestuale definizione di regole di formazione della strategia e della volontà politica dell'ente, che mantengono preminenti le pratiche della rappresentanza e del controllo democratico; determinazione di meccanismi di funzionamento "orientati al soddisfacimento dei bisogni", che enfatizzano la centralità del soggetto-utente dei servizi ed incentivano lo sviluppo degli interventi nei confronti di nuovi bisogni sociali; approfondimento dei processi d'integrazione e cooperazione tra servizi sociali ed altri servizi quali i servizi educativi, i servizi per le politiche attive del lavoro, la politica abitativa e in generale i servizi volti a favorire lo sviluppo locale; consolidamento dell'integrazione territoriale a livello intercomunale, per evitare duplicazioni, ottimizzando risorse finanziarie ed umane e pervenire ad un'omogenea diffusione dei servizi.

L'Azienda può esercitare la gestione dei servizi in forma diretta per mezzo della propria struttura organizzativa e – tenuto conto delle convenienze tecniche ed economiche – anche attraverso l'acquisto di servizi e prestazioni, mediante un sistema di accreditamento di enti pubblici o privati, o tramite accordi di partecipazione ad istituzioni non lucrative o ancora attraverso la concessione e/o

l'affidamento di servizi a terzi. L'Azienda può accedere, per la gestione dei servizi, in via sussidiaria e non suppletiva, a rapporti di volontariato, secondo le modalità previste dalle norme vigenti in materia. Sono organi dell'Azienda Speciale Consortile: l'Assemblea Consortile; il Consiglio di Amministrazione; il Presidente del Consiglio di Amministrazione; il Direttore Generale; il Revisore dei Conti. La nomina, la composizione e il funzionamento degli organi consortili nonché le rispettive competenze e/o attribuzioni, sono disciplinate dallo Statuto dell'Azienda. Gli atti fondamentali dell'Azienda sono: il Piano di Zona; il Piano Programma annuale; il Bilancio di previsione annuale e pluriennale; il Bilancio di esercizio; il Conto consuntivo; la Disciplina delle tariffe poste a carico dell'utenza; la Revisione delle quote di partecipazione; i Criteri di partecipazione alla spesa. Le entrate dell'azienda sono costituite da: conferimenti finanziari da parte degli enti consorziati, contributi dallo Stato, dalla Regione, da altri enti pubblici e da enti o soggetti privati; proventi derivanti da tariffe; proventi derivanti da compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni; proventi derivanti da sponsorizzazioni; prestiti o accensioni di mutui. Gli Enti consorziati provvedono a corrispondere all'Azienda le proprie spettanze, in modo da assicurare la copertura finanziaria dei servizi e delle prestazioni per i rispettivi utenti residenti, secondo quanto programmato nel Piano Sociale di Zona e nei vari documenti di programmazione, nella misura e con le modalità stabilite nei contratti di servizio.

Per quanto attiene alla finanza, alla contabilità e al regime fiscale, all'Azienda Consortile si applicano le norme dettate per le aziende speciali. L'Azienda esercita i propri compiti con personale comandato dagli Enti consorziati o da altri enti pubblici o con personale proprio, alle dirette dipendenze o con altre forme contrattuali. Ciascun Ente sottoscrittore concorre, in proporzione alla propria quota di partecipazione, alla dotazione di personale dell'Azienda. Il Consiglio d'Amministrazione, approva il piano di organizzazione e le dotazioni organiche dell'Azienda, individuando i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di riferimento per il personale dipendente, in relazione alla specificità dei profili e delle qualifiche delle singole figure. I Servizi, gli interventi e le competenze trasferite all'Azienda sono: l'Ufficio di Piano; il Servizio Sociale Unico di Ambito, i Servizi di Segretariato Sociale, il Centro per le famiglie, il Servizio per gli affidi e le adozioni; i Servizi per la prevenzione dell'abuso e del maltrattamento; i Servizi per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere; i Servizi di pronto intervento sociale; i Servizi domiciliari sociali e sociosanitari per anziani, minori e disabili; i Servizi diurni sociali e sociosanitari per anziani, minori e disabili; i Servizi residenziali per anziani, minori e disabili; i Servizi per il contrasto alla povertà; i Servizi per gli immigrati, rom, sinti e senza fissa dimora; i Servizi per la popolazione giovanile; i Servizi per la promozione e l'intermediazione lavoro e ogni altro servizio rientrante nell'area dei servizi di Welfare che i Comuni sottoscrittori intendono conferire con propria decisione, ai sensi di quanto previsto nella Convenzione e nella Statuto.

L'Azienda così concepita è uno strumento funzionale forte e, allo stesso tempo, competitivo sul piano tecnico-operativo. In Regione Campania non esistono, attualmente, esperienze di azienda consortile così delineate. Nel territorio avellinese, precisamente ad Atripalda, è presente il Consorzio dei Servizi Sociali Ambito A5, che in termini gestionali e funzionali ha un approccio ed orientamento che si avvicina molto a quello dell'Azienda Consortile, pur non essendo Azienda ma, appunto, Consorzio. La prima esperienza di Azienda consortile per i servizi alla persona, denominata "Agro Solidale", nasce in questi giorni, nel territorio del nuovo Ambito Territoriale S01\_3 dei Comuni di Pagani (Comune Capofila), Sarno,

San Marzano Sul Sarno e San Valentino Torio. Nuovi ambiti così delineati dalla Regione Campania con Delibera Regionale n.144 del 12/04/2016, che istituisce i nuovi Ambiti Territoriali S01\_1, S01\_2 e S01\_3 operativi a partire dalla Programmazione del Piano Sociale Regionale 2016-2018.

Una nuova esperienza che ci auguriamo possa concretizzare buona parte degli obiettivi che si prefigge e realizzare appieno il principio di “sussidiarietà orizzontale”. Una corretta applicazione della sussidiarietà conserva e rafforza il ruolo della *comunità* soprattutto, quando essa, da un lato, si fa garante dei principi solidaristici fra tutti i cittadini, nel sostegno alla società civile e nel raccordo dell’esercizio delle responsabilità pubbliche e, dall’altro, quando svolge un’adeguata sorveglianza sul sistema di offerta complessivo, con garanzie dei diritti e rispetto dei doveri (Mangone, 2012). Si fa avanti una logica di welfare ormai lontana dalle categorie classiche dello stato sociale “previdenziale e risarcitorio”. Emerge una quarta stagione della cittadinanza che segue le filiere dei diritti civili, politici e sociali descritte da Marshall (1976) agli inizi dello Stato Sociale. Un nuovo scenario con sviluppi aperti all’elaborazione di una nuova Carta Universale dei diritti. Un nuovo percorso, ancora incerto, ma che incoraggia a considerare la nuova esperienza sociale, che va costruendosi, come mutamento culturale e come un caso di trasformazione di un *paradigma sociale*. Paradigma della *modernità fluida*, secondo Bauman (2002), per delineare un sistema variegato e plurale caratterizzato dalla compresenza di attori sociali diversi, un processo di trasformazione che interessa tutti i sottosistemi che afferiscono al Welfare locale Comunitario.

### **Bibliografia di riferimento**

- Bauman, Z. (2002), *Modernità liquida*. Bologna: il Mulino.  
Del Forno, M. (2016) (a cura di). *Nel complesso mondo del welfare. Idee, metodi e pratiche*. Milano: FrancoAngeli.  
Mangone, E. (2005). *Operatori Sociali tra innovazione e rassegnazione*. FrancoAngeli, Milano.  
Mangone, E. (2012). *Persona, Conoscenza e Società*. Milano: FrancoAngeli.  
Marshall, T.H. (1976). *Cittadinanza e classe sociale*. Torino: Utet.  
Piccardo, C. (1995). *Empowerment*. Milano: Raffaello Cortina Editore.  
UNHCR (2015). *Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*. Consultato il 4 marzo 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

### **Disposizioni normative nazionali e regionali di riferimento (ordine cronologico)**

- Legge 328/2000 “Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.  
L. R. 11/2007 “Legge per la dignità e la cittadinanza sociale”. Attuazione della legge 8 nov. 2000, n. 328.  
L. R. 15/2012 “Misure per la semplificazione, il potenziamento e la modernizzazione del sistema integrato del welfare regionale e dei servizi per la non autosufficienza”.  
Piano Sociale Regionale 2016-2018, approvato con Deliberazione della Regione Campania n. 869 del 29/12/2015, ai sensi della L.R. 11/2007.  
Prime indicazioni per l’avvio di procedure propedeutiche per la presentazione della I Annualità dei Piani di Zona del III PSR 2016-2018, trasmesse agli Ambiti dalla Regione Campania con nota Prot.0872584 del 31/05/2016.  
Decreto G.R.C. n.345 dell’11/10/2016, Riparto degli Ambiti Territoriali del Fondo Nazionale Politiche Sociali per l’anno 2016 ed approvazione delle indicazioni operative per la presentazione della prima annualità dei Piani di Zona Triennali in applicazione del III Piano Sociale Regionale 2016-2018.