

# RETE WELFARE RESPONSABILE

*Una proposta per la società italiana*

**Responsabilità  
e  
prossimità**

QUADERNO N. 3

R  
W  
R

## INDICE

	Pag.
<b>Presentazione</b> di Vincenzo Cesareo - Coordinatore nazionale <i>RWR</i>	3
Prima parte <i>LA RETE WELFARE RESPONSABILE</i>	
<b>1. La Rete Welfare Responsabile: finalità, struttura e attori</b>	5
1.1 Finalità e opzioni di fondo	
1.2 Rete interuniversitaria, Comitato Scientifico, Advisory Board ed Enti	
1.3 Estensione e comunicazione delle <i>RWR</i>	
<b>2. Attività scientifica della Rete Welfare Responsabile</b>	10
2.1 Ricerca “Le esperienze di Welfare Responsabile in Italia”	
2.2 Ricerca “La salute di prossimità tra domicilio e residenzialità in prospettiva regionale: un’analisi comparata”	
2.3 Ricerca “Mutue di comunità” e “Buone prassi di Welfare assicurativo”	
<b>3. Principali eventi promossi nel periodo 2020-2022</b>	13
Seconda parte <i>PROPOSTE E TEMI DEL WELFARE RESPONSABILE</i>	
<b>4. Il Manifesto <i>RWR</i> per una salute di prossimità</b>	15
<b>5. Il Welfare aziendale: una risorsa per il territorio</b>	21
5.1 Buone pratiche di Welfare aziendale responsabile	
5.2 I precursori del Welfare aziendale in Italia di <i>Ferruccio de Bortoli</i>	
<b>6. Welfare Responsabile e Terzo settore: le sfide nel Mezzogiorno</b>	24
Terza parte <i>RIFLESSIONI MULTIDISCIPLINARI SUL CONCETTO DI “RESPONSABILITÀ”</i>	
<b>La leadership responsabile</b>	25
di Stefano Tomelleri	
<b>Responsabilità degli attori e processi di governance</b>	29
di Giovanni Bertin	
<b>Le imprese sociali responsabili e il processo di attivazione capacitante</b>	37
di Nicoletta Pavesi	
<b>Poteri e doveri della politica e della pubblica amministrazione: quale responsabilità?</b>	41
di Nicola Pasini	
<b>La responsabilità nella elaborazione e diffusione dei dati statistici</b>	55
di Gian Carlo Blangiardo	
<b>Partecipazione come forma di responsabilità</b>	59
di Nicola Montagna	
<b>Chi è responsabile del benessere finanziario di una persona?</b>	
<b>Una riflessione sull’educazione finanziaria</b>	65
di Emanuela Rinaldi	
<b>Il ruolo e le responsabilità delle università e della ricerca in un mondo disuguale</b>	69
di Andrea Vargiu	

Finito di stampare nel mese di gennaio 2023  
presso Graphidea - Milano  
ISBN 9788831443296

## Presentazione

Dopo il biennio segnato dalla pandemia, nel corso del 2022 la Rete Welfare Responsabile (RWR) ha intensificato la propria attività, sviluppando nuovi percorsi di ricerca e promuovendo occasioni di riflessione in collaborazione con realtà accademiche e territoriali che stanno operando per lo sviluppo di nuove pratiche di welfare.

La Rete Interuniversitaria si è ulteriormente ampliata arrivando a comprendere una sessantina di studiosi attivi in 19 atenei. Al contempo si è rafforzata la Rete degli enti di diversa natura che sono impegnati in iniziative di welfare innovativo. Estremamente preziosi sono stati i suggerimenti dei componenti dell'Advisory Board ai quali rivolgo un particolare ringraziamento per la grande disponibilità dimostrata.

La RWR sta sempre più qualificandosi come uno spazio nel quale coloro che svolgono attività di ricerca e coloro che operano sul campo stabiliscono rapporti di collaborazione in grado di generare un valore aggiunto per tutti. Una conferma di questo è data dalla grande risonanza avuta dalle nostre iniziative, rese possibili dai nostri enti sostenitori: la *Federazione Lombarda delle Banche di Credito Cooperativo*, il *Gruppo Assimoco* e la *Congrega della Carità Apostolica*. Tra gli eventi del 2022 vanno ricordati il seminario di Napoli sulle sfide del welfare nel Mezzogiorno e il convegno di Milano sul welfare aziendale come risorsa per il territorio. Una tappa importante è stata la presentazione del *Manifesto per una salute di prossimità* curato dal gruppo RWR salute.

La prima parte del presente Quaderno (terzo della serie RWR) illustra l'attuale configurazione della RWR e l'attività svolta nel 2022, con uno sguardo ai progetti in cantiere per il 2023 che riguarderanno, tra gli altri, i temi del Welfare aziendale nella contrattazione collettiva, del rapporto tra Welfare Responsabile e Terzo settore e della co-progettazione del welfare nello scenario globale.

La seconda parte è dedicata alla presentazione di temi e proposte connesse al Welfare Responsabile. Infine, nella terza parte, vengono presentate ulteriori riflessioni sul concetto di "responsabilità" che vanno ad aggiungersi a quelle del Quaderno RWR n. 2.

Colgo l'occasione per porgere, a nome della Rete interuniversitaria, i migliori auguri ai lettori per un positivo 2023.

Buona lettura, con un cordiale saluto

20.01.2023

Vincenzo Cesareo  
Coordinatore nazionale RWR



## LA RETE WELFARE RESPONSABILE

### 1. La Rete Welfare Responsabile: finalità, struttura e attori

#### 1.1 Finalità e opzioni di fondo

La proposta del Welfare Responsabile, nata nell'ambito di **SPE-Sociologia per la Persona**, è frutto di un percorso di analisi, confronto e ricerca che coinvolge studiosi di alcune università che rappresentano la varietà del territorio italiano.

Le **opzioni di fondo** della proposta sono la centralità della persona e la responsabilità individuale e collettiva. Il concetto di persona - che è unica, storica e relazionale - permette di fondare il welfare su un presupposto diverso sia dal modello individualistico sia da quello assistenzialistico. La seconda opzione sottolinea, invece, il fatto che un nuovo welfare deve coinvolgere tutti gli attori sociali (Stato, Mercato e Terzo Settore) in una nuova *filiera* di responsabilità, in cui ognuno è chiamato a portare il suo contributo, in relazione alle proprie possibilità nella logica della sussidiarietà (principio dell'*et-et*).

Gli elementi costitutivi della proposta sono: l'**attivazione capacitante** (mobilitazione e potenziamento di risorse, competenze e abilità di tutti gli attori sociali coinvolti); l'**integrazione condivisa** (gli attori, istituzionali e non, profit o non profit, gli stessi destinatari degli interventi sono chiamati a interagire secondo un modello di *governance* a rete che ha come finalità la coesione sociale); la centralità del **livello intermedio** territoriale (lo spazio idoneo per sviluppare nuove forme di solidarietà è quello intermedio che coincide con i territori del nostro Paese in cui sono presenti proposte, iniziative e potenzialità che richiedono di essere messe in comune); lo **spazio sociale di prossimità** (come esito del processo di integrazione condivisa che induce a considerare come propri i bisogni dell'altro).

La RWR svolge le seguenti attività:

- **individuazione di esperienze** innovative che possono contribuire alla progettazione del welfare del futuro, superando i limiti di quello attuale grazie alla cooperazione tra i diversi stakeholders;
- **realizzazione di sistematici rapporti** tra chi studia e chi opera grazie alla sinergia tra la Rete degli Enti che si riconoscono nella proposta e la rete universitaria con il sostegno dell'Advisory Board;
- **elaborazione di proposte** che contribuiscano a costruire realisticamente il nuovo welfare.

## 1.2 Rete interuniversitaria, Comitato Scientifico, Advisory Board ed Enti WR

La RWR è costituita da una Rete interuniversitaria, guidata da un Comitato scientifico, e da una Rete degli enti che si riconoscono nella proposta di Welfare Responsabile. Inoltre, RWR si avvale di un Advisory Board, composto da personalità del mondo dell'impresa, della ricerca e della società civile.

### Rete Interuniversitaria:

Bari: *Giuseppe Moro, Katia Balenzano*

Bergamo: *Stefano Tomelleri, Roberto Lusardi, Marta Pantalone, Federica Origo*

Bologna: *Riccardo Prandini, Elena Macchioni*

Catania: *Carlo Pennisi, Elisabetta Sciotto*

Catanzaro: *Guido Giarelli, Marilyn Mantineo*

Chieti: *Mara Maretti, Alfredo Agustoni, Alfredo Alietti, Vincenzo Corsi*

Enna: *Sergio Severino, Giada Cascino, Mariaclaudia Cusumano*

Milano Bicocca: *Giancarlo Blangiardo, Stefania Rimoldi, Emanuela Rinaldi*

Milano-Brescia Cattolica: *Vincenzo Cesareo, Elena Cabiati, Raul Caruso, Ennio Codini, Valerio Corradi, Fabio Folgheraiter, Rosangela Lodigiani, Linda Lombi, Nicola Montagna, Matteo Moscatelli, Ivana Pais, Nicoletta Pavesi, Luca Pesenti, Giuseppe Scorza, Enrico Maria Tacchi, Italo Vaccarini*

Milano Statale: *Nicola Pasini*

Padova: *Andrea Maccarini, Martina Visentin*

Palermo: *Fabio Lo Verde, Giulio Gerbino, Umberto Di Maggio, Roberta Di Rosa, Gaetano Gucciardo*

Roma Lumsa: *Folco Cimagalli, Cristiana Di Pietro*

Roma Tre: *Marco Burgalassi, Marco Accorinti, Andrea Bilotti*

Salerno: *Gennaro Iorio, Nadia Crescenzo, Vincenzo Auriemma, Serena Quarta*

Sassari: *Andrea Vargiu, Mariantonietta Cocco, Stefano Chessa, Valentina Ghibellini*

Siena: *Fabio Berti*

Torino: *Anna Cugno, Silvia Maroncelli*

Venezia Ca' Foscari: *Giovanni Bertin, Michele Marzulli*



### **Comitato scientifico:**

*Vincenzo Cesareo* - Coordinatore nazionale  
*Fabio Berti* - Università di Siena  
*Giovanni Bertin* - Università Ca' Foscari di Venezia  
*Marco Burgalassi* - Università Roma Tre  
*Folco Cimagalli* - Università Lumsa, Roma  
*Anna Cugno* - Università di Torino  
*Guido Giarelli* - Università di Catanzaro  
*Gennaro Iorio* - Università di Salerno  
*Fabio Lo Verde* - Università di Palermo  
*Andrea Maccarini* - Università di Padova  
*Mara Maretti* - Università di Chieti  
*Giuseppe Moro* - Università di Bari  
*Nicola Pasini* - Università Statale di Milano  
*Nicoletta Pavesi* - Università Cattolica  
*Carlo Pennisi* - Università di Catania  
*Riccardo Prandini* - Università di Bologna  
*Stefania Rimoldi* - Università di Milano Bicocca  
*Stefano Tomelleri* - Università di Bergamo  
*Andrea Vargiu* - Università di Sassari

### **Advisory Board:**

*Pierangelo Albini* - Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano  
Confindustria  
*Alessandro Azzi* - Presidente Federazione Lombarda Bcc e Presidente  
Fondazione Tertio Millennio  
*Luciano Balbo* - Presidente Oltre Venture  
*Piero Bassetti* - Presidente Associazione Globus et Locus  
*Giancarlo Blangiardo* - Presidente Istat  
*Fabrizio Boldrini* - Direttore Società della salute CoeSO - SdS Grosseto  
*Franco Bossoni* - Presidente Congrega della Carità Apostolica Brescia  
*Alessandro Colombo* - Direttore Accademia di formazione per il servizio  
socio-sanitario lombardo Polis Lombardia  
*Roberto Crosta* - Presidente Fondazione Marcianum Venezia  
*Andrea Cuccello* - Segretario Confederale Cisl Nazionale  
*Vincenzo De Bernardo*, Direttore Confcooperative Federsolidarietà  
*Claudia Fiaschi* - VicePresidente Confcooperative  
*Ruggero Frecchiami* - Direttore Generale Gruppo Assimoco  
*Romano Guerinoni* - Consigliere Fondazione Welfare Ambrosiano  
*Amedeo Manzo* - Presidente Consiglio di Amministrazione BCC Napoli  
*Alberto Martinelli* - Presidente Fondazione AEM-Gruppo A2A  
*Roberto Mazzotta* - Presidente Immobiliare Carmiano Sapa  
*Don Giacomo Panizza* - Presidente della Comunità Progetto Sud  
*Paola Pessina* - Presidente Fondazione Comunitaria Nord Milano  
*Felice Scalvini* - Presidente Fondazione ASM  
*Mario Taccolini* - Coordinatore Strategie di sviluppo sede bresciana  
Università Cattolica  
*Anna Maria Tarantola* - Presidente Fondazione Centesimus Annus  
*Marco Trabucchi* - Presidente dell'Associazione Italiana di Psicogeriatría



## **La Rete degli enti**

Alla Rete Welfare Responsabile aderiscono enti e organizzazioni che vivono sul campo l'esperienza del WR:

Azienda Consorzio Agro-Solidale Servizi alla Persona, Pagani (SA)

Caritas Amalfi - Cava de' Tirreni

Caritas Diocesana, Novara

Caritas Diocesana/Fondazione Opus Solidaritatis Pax, Avellino

Caritas Matera-Irsina /Progetto Cibus

Caritas Potenza Muro Lucano Marsico - Nuovo /Cibo e Comunità

CIDIS Onlus, Perugia

Comunità Progetto Sud Onlus, Lamezia Terme

Comunità Urbana Corviale, Roma

Congrega della Carità Apostolica, Brescia

Consorzio Sale della Terra, Benevento

Consorzio WAT, Valle Sabbia (BS)

Cooperativa Emmaus, Salerno

Cooperativa Sociale Il Ponte, Inverio e Golasecca

Distretto della famiglia trentino, Trento

Eudaimon Società di consulenza e formazione, Vercelli

Farco Group, Torbole Casaglia (BS)

Fondazione Benefattori Cremaschi Onlus, Crema

Fondazione Comunità, Messina

Fondazione Comunità, Salerno

Fondazione Monte dei Paschi, Siena

Fondazione Roma Solidale Onlus, Roma

Il villaggio di Esteban Coop., Salerno

IntHum - Laboratorio Interculturale di ricerca e di promozione della condizione (H)umana, Sassari

La rete del dono, Potenza

Meridia Consorzio di cooperative sociali, Bari

Nuovi scenari Impresa Sociale, Nuoro

Piano di Zona Ambito 52, Cava de' Tirreni (SA)

Rete Soma - Solidarietà e mutualismo, Avellino

Rete Territoriale Unione terre d'argine, Carpi

Rete Territoriale, Oristano

Rete Tradate Welfare, Varese

Rete Valoriamo, Lecco

Rete WelfareNet, Veneto

Scenari verdi Cooperativa Sociale Onlus, Nuoro

Sodalis CSV/Università del volontariato, Salerno

Tamat ONG, Perugia

Terradamare Cooperativa Turistica, Palermo

Valore Welfare Srl/ Cirfood, Reggio Emilia

Vision OdV - Osservatorio di Vittimologia / Napoli

Unione degli Assessorati alle Politiche Socio-sanitarie, dell'Istruzione e del Lavoro, Palermo

Welfare ComeTe/Consorzio nazionale FIBER, Reggio Emilia

Welfare sartoriale ACLI Roma

### 2.3 Estensione e comunicazione della RWR

Nel corso del 2022 si è consolidata l'attività di networking che ha consentito di estendere la rete interuniversitaria a 19 Atenei (con 20 sedi universitarie coinvolte). La rete interuniversitaria è distribuita sull'intero territorio nazionale, e ad essa collaborano oltre 50 studiosi di diverse discipline.

Si è consolidata la presenza dell'Advisory Board al quale partecipano 23 prestigiose personalità. La Rete degli enti ha visto aumentare il numero delle realtà aderenti ormai ben superiore alla 40 unità tra associazioni, fondazioni, e organizzazioni.

La RWR si è sviluppata anche grazie al sostegno delle seguenti istituzioni che hanno sponsorizzato degli assegni di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore: Fondazione ASM di Brescia, Federazione lombarda delle BCC, Gruppo assicurativo Assimoco, Congrega della Carità Apostolica, Fondazione Poliambulanza di Brescia.

Sul piano della **comunicazione**, grazie alla sinergia tra tutti partecipanti alla rete e gli strumenti digitali, è stata promossa una costante attività di comunicazione tramite il sito web (<https://www.welfareresponsabile.it/>) e i nuovi canali social: Twitter, LinkedIn e YouTube:

 @welfresp  Welfare responsabile

 RWR - Rete Welfare Responsabile

## **2. Attività scientifica della Rete Welfare Responsabile**

Nel corso del 2022 sono proseguite le attività di ricerca avviate nelle precedenti annualità e sono stati promossi importanti appuntamenti per la comunicazione dei risultati. Tali iniziative hanno consentito di sviluppare un virtuoso collegamento tra la rete accademica e le pratiche di welfare territoriali promosse da una pluralità di attori. Di seguito vengono ricordate le principali attività di ricerca svolte dalla RWR.

### **2.1 Ricerca “Le esperienze di Welfare Responsabile in Italia”**

La ricerca si è posta l’obiettivo generale di verificare quanto i principi e i presupposti teorici della proposta di Welfare Responsabile siano effettivamente applicati dagli attori del welfare locale nel contesto italiano e per far emergere e mappare le realtà territoriali innovative e coerenti con il progetto del WR.

L’équipe di ricerca RWR ha realizzato nella seconda metà del 2020 una ricerca empirica<sup>1</sup> attraverso l’utilizzo di un questionario semistrutturato autocompilato da parte di 46 realtà (enti e reti di progetto) provenienti da tutto il territorio nazionale. I risultati della ricerca<sup>2</sup> sono stati presentati a febbraio 2022 nell’ambito di un seminario. L’analisi ha messo in risalto molti aspetti delle pratiche di welfare sul territorio. In particolare, è emerso che la pratica dell’inclusione di più attori nella progettazione e nella realizzazione di iniziative di welfare sul territorio è da considerarsi ormai diffusa e consolidata.

L’esito delle iniziative di welfare è di carattere solidaristico e la responsabilizzazione degli attori sembra preludere a un modello di governance delle politiche di welfare davvero innovativo, rispetto al modello tradizionale, statalista e centralistico. Sono ormai consolidate istituzioni (es. Fondazioni) capaci di autonoma iniziativa, e capaci esse stesse di coinvolgere le autorità pubbliche locali nelle proprie iniziative, favorendo così l’attività di networking in quella logica di et- et che caratterizza il WR. Un altro aspetto messo in luce dalla ricerca, coerente con la proposta del WR, è la centralità della dimensione territoriale. I temi della capacitazione e della personalizzazione – altre parole chiave del WR - appaiono nei progetti strettamente congiunti: nella maggior parte delle esperienze studiate, infatti, capacitare le risorse dei destinatari significa lavorare in stretto rapporto con loro, co-costruendo interpretazioni condivise delle situazioni, co-progettando e co-gestendo servizi per il bene collettivo. I diversi contenuti dello studio sono confluiti in un ampio e dettagliato rapporto di ricerca.

### **2.2 Ricerca “La salute di prossimità tra domicilio e residenzialità in prospettiva regionale: un’analisi comparata”**

La ricerca è stata promossa dal gruppo Welfare Responsabile Salute (WRS), composto da 13 membri: docenti di diverse università italiane (Milano Cattolica, Milano Statale, Bologna, Venezia, “Magna Græcia” di Catanzaro, Brescia), ricercatori e professionisti esperti del tema.

Il gruppo ha optato per approfondire il tema della salute di prossimità quale ambito nel quale l’approccio di Welfare Responsabile potesse offrire un contributo

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata possibile grazie al coinvolgimento di tutte le sedi della rete degli Atenei. L’équipe di ricerca è composta da Andrea Bilotti, Michele Marzulli, Nicoletta Pavesi

<sup>2</sup> Una più estesa descrizione dei risultati della ricerca è stata fornita nel Quaderno RWR n. 2.

specifico più rilevante, oltre che di grande rilievo sociale e attualità nazionale dopo la pandemia di Covid-19, alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). È stato quindi messo a punto un progetto di ricerca basato sulla metodologia qualitativa collettiva Delphi che si è proposto di analizzare, in prospettiva regionale comparata, i processi di riorganizzazione delle cure messi in atto nell'ambito del SSN nelle diverse Regioni italiane sulla base della realizzazione dei progetti di sperimentazione delle strutture di prossimità. A tal fine, i 3 obiettivi che il progetto ha inteso perseguire sono stati:

1. definizione del significato e delle modalità fondamentali che l'approccio relativo alla "salute di prossimità" implica in termini culturali e di riorganizzazione delle cure;
2. analisi comparata delle modalità con cui un campione ragionato di Regioni italiane ha implementato l'approccio alla salute di prossimità attraverso progetti sperimentali realizzati;
3. costruzione di un modello di valutazione da proporre successivamente alle Regioni italiane fondato su una metodologia integrata quali-quantitativa.

Il progetto si è articolato in 3 fasi: I Fase (3 mesi: ottobre-dicembre 2021) consistente in un Delphi con 11 esperti nazionali che hanno risposto alle domande loro inviate; II Fase (6 mesi: gennaio-giugno 2022) di analisi documentaria e interviste con stakeholder regionali; III Fase (3 mesi: luglio-settembre 2022) di costruzione di un modello di valutazione quali-quantitativo dei progetti sperimentali relativi alle strutture di prossimità, da proporre successivamente alle Regioni italiane, basato sia su indicatori quantitativi e qualitativi secondo una metodologia integrata.

Per realizzare il progetto, il Gruppo si è articolato in 2 livelli: una direzione collegiale con funzione di supervisione rappresentata dal Gruppo stesso nella sua totalità, e una struttura operativa costituita da un direttore (Guido Giarelli) e 4 ricercatori (Linda Lombi, Michele Marzulli, Elena Macchioni, Lia Lombardi).

Un risultato tangibile di tale progetto è stata la redazione del *Manifesto sulla salute di prossimità*<sup>3</sup> quale sintesi delle risposte fornite dagli esperti al Delphi che nel corso del 2022 è stato presentato in più sedi universitarie e in diversi territori al fine di sviluppare ulteriormente il dibattito sul tema tra gli stakeholder (politici, amministratori, manager, dirigenti, operatori sanitari e sociali, ecc.).

### **2.3 Ricerca "Mutue di comunità" e "Buone prassi di Welfare assicurativo"**

Il progetto di ricerca sulle esperienze di welfare compatibili con la proposta di "Welfare Responsabile" sta sviluppando diversi studi di caso dedicati a iniziative di welfare particolarmente innovative.

Conoscere le esperienze locali/territoriali che manifestano o si riconoscono in uno o più principi su cui si fonda la proposta di WR risulta di grande rilievo nell'ottica di ripensare un welfare che superi i limiti dell'attuale modello di impostazione tradizionale.

Nel corso del 2022 è proseguita l'attività di analisi di due studi di caso che vedono direttamente coinvolti gli enti sostenitori *Federazione lombarda delle banche di credito cooperativo* e *Gruppo Assimoco*.

---

<sup>3</sup> Il *Manifesto per una salute di prossimità* è consultabile nella Seconda parte del Quaderno (cap. 4).

Il primo caso di studio, riguardante la Federazione Lombarda delle BCC, ha assunto come oggetto il progetto *Mutue di comunità*, un'iniziativa presente sull'intero territorio nazionale che prevede la creazione e la diffusione di un modello peculiare di mutualità. L'interesse per questa iniziativa nasce da diverse considerazioni. In primo luogo, essa è legata al credito e sviluppa strumenti ritenuti innovativi. In secondo luogo, è la stessa rete della BCC è una realtà consolidata sul territorio e capillarmente presente anche in contesti diversi dai grandi centri urbani. La presenza sul territorio è da considerarsi caratteristica privilegiata per l'analisi perché il "welfare locale" è ormai diventato la dimensione ideale per la sperimentazione di pratiche di solidarietà innovative e soprattutto legate ai bisogni dei cittadini. Al contrario dei modelli centralistici e generalizzati, le politiche e le azioni di intervento locale sembrano essere più adeguate a un contesto di rapidi cambiamenti socio-culturali che avvengono innanzitutto nei contesti della prossimità. La proposta condivisa con la Federazione Lombarda è stata quella di analizzare nello specifico tre casi di Associazioni Mutualistiche espressione del Credito Cooperativo, in sintonia con le caratteristiche peculiari del welfare responsabile (Cesareo, 2017; Cesareo, Pavesi, 2019).

Il secondo caso di studio si è proposto di approfondire l'esperienza e le progettualità in tema di Welfare del Gruppo Assimoco (GA). L'interesse per questa realtà nasce da diverse considerazioni. In primo luogo, si tratta di una realtà del mondo assicurativo che si sta distinguendo per una crescente attenzione verso il welfare nelle sue varie declinazioni (aziendale, locale, comunitario) e per la promozione di strumenti e iniziative ritenute innovative. In secondo luogo, è una realtà che opera su più territori attraverso una rete di intermediari e tramite contatti diretti con diversi attori locali e nazionali. La presenza sul territorio è da considerarsi una caratteristica privilegiata per l'analisi in quanto il "locale" sembra essere diventato la dimensione ideale per la sperimentazione di pratiche di welfare innovativo e soprattutto legate ai bisogni delle comunità e dei cittadini. Il progetto di ricerca si è proposto di indagare a livello generale finalità motivazioni, ragioni, contenuti e strategie della "svolta" pro-welfare del GA. Inoltre, sono stati promossi mirati approfondimenti sulle specifiche iniziative, azioni, pratiche avviate dal GA in tema di welfare e che si distinguono per la loro capacità innovativa. In ultima istanza, anche in questo caso si vuole valutare il grado di sintonia tra la strategia di welfare del GA e i capisaldi della proposta di Welfare Responsabile.

### 3. Principali eventi promossi nel periodo 2020-2022

Tra i principali appuntamenti realizzati tra il **2020-21**, in modalità a distanza, si ricordano:

- 19 novembre 2020: Seminario “La sfida del Covid-19. Un dibattito su medicina territoriale e assistenza di prossimità”.
- 10 dicembre 2020: Seminario “Modello Sociale Europeo e identità di fronte alla crisi”.
- 30 marzo 2021: Seminario “La Scuola ai tempi del Covid fra responsabilità e creatività”.
- 17 maggio 2021: Seminario “Disuguaglianze e nuove povertà. La sfida del Welfare Responsabile”.

In presenza si è tenuta una sessione plenaria congiunta RWR/Forum N.A. (“Il posto del welfare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”) nell’ambito della XIII edizione del Forum della Non Autosufficienza e dell’autonomia possibile, a Bologna (25 novembre 2021).

Tra le principali iniziative seminariali e convegnistiche svolte nel corso del **2022** si ricordano:

- **04 febbraio 2022: Seminario online “Le esperienze di Welfare Responsabile in Italia”**. L’evento ha visto la partecipazione di oltre 60 persone e che ha avuto dei positivi riscontri da parte di tutte le realtà coinvolte. Il report della ricerca è scaricabile al seguente link: [https://www.welfareresponsabile.it/wp-content/uploads/2022/010/Report-Esp-RWR\\_def.pdf](https://www.welfareresponsabile.it/wp-content/uploads/2022/010/Report-Esp-RWR_def.pdf)
- **20 aprile 2022: Seminario “Modello sociale europeo e #PNRR: verso una società più sostenibile?”**. L’evento si è svolto presso l’Università Ca’ Foscari di Venezia e ha consentito di analizzare alcune tendenze di cambiamento in diversi settori della società, mettendo a confronto il mondo della ricerca scientifica con la società civile.
- **30 settembre 2022: Seminario “La sfida del Welfare Responsabile nel Mezzogiorno”**. L’evento si è svolto presso l’Università Parthenope di Napoli ed è stato organizzato in collaborazione con la Banca di Credito Cooperativo di Napoli. L’oggetto dell’incontro è stata la dimensione capacitante delle esperienze di welfare. Per esplorare questa dimensione, nel corso del seminario sono state presentate alcune relazioni di approfondimento e illustrati alcuni casi ed esperienze presenti soprattutto nei territori del Sud Italia che incarnano le qualità del WR.
- **14 ottobre 2022: Seminario “Per una salute di prossimità. Presentazione del Manifesto per una ricalibratura dell’assistenza territoriale del SSN a partire dalla centralità della persona”**. Nel corso dell’evento è stato presentato il Manifesto “Per una salute di prossimità” esito del lavoro di ricerca e approfondimento condotto dal Gruppo RWR Salute coordinato dal prof. Guido Giarelli. E’ possibile rivedere il seminario attraverso il seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=HJBF11SzNIM>
- **4 novembre 2022: Convegno “Il Welfare aziendale: una risorsa per il territorio”**. L’evento si è tenuto presso l’Università Cattolica di Milano ed è stato organizzato col sostegno di Gruppo Assimoco, Federazione Lombarda delle Banche di Credito Cooperativo, Congrega della Carità Apostolica. L’evento ha perseguito il duplice obiettivo di fornire alcune chiavi interpretative

della diffusione del Welfare Aziendale all'interno del panorama italiano e di condividere il contenuto di buone prassi che stanno evidenziandosi e che si dimostrano in sintonia con la proposta del Welfare Responsabile, richiamando soprattutto le categorie qualificanti del WR della territorialità e della reticolarità.

- **Il 21 novembre 2022** si è tenuto a Mareno di Piave (TV) il seminario **Il Welfare Responsabile: i protagonisti della società civile**. L'evento è stato organizzato da Anteus Treviso, Cisl Pensionati Belluno Treviso, col patrocinio del comune di Mareno di Piave.
- **Il 23 novembre 2022**, nell'ambito della XIV edizione del **Forum della Non Autosufficienza e dell'autonomia possibile** di Bologna, la RWR e il Gruppo salute hanno organizzato un workshop dal titolo: **Manifesto per una salute di prossimità. Ricalibrare l'assistenza territoriale del SSN a partire dalla centralità della persona**. Per la RWR sono intervenuti: Elena Macchioni, Michele Marzulli e Marco Trabucchi membro dell'Advisory board.
- **Il 28 novembre 2022** si svolto presso l'Università Cattolica di Milano l'evento di **presentazione del Manifesto per una salute di prossimità. La ricalibratura dell'assistenza territoriale del SSN a partire dalla centralità della persona**.

La Rete Welfare Responsabile proseguirà con l'attività di riflessione sulle diverse forme Welfare promuovendo, **nel 2023**, altri momenti seminariali e convegnistici che approfondiranno i seguenti temi:

- **Il Welfare aziendale nella contrattazione collettiva**. L'evento rappresenta l'ideale prosecuzione del Convegno del 4 novembre "Il Welfare aziendale: una risorsa per il territorio" e si propone di coinvolgere le diverse categorie coinvolte nella definizione di proposte e progetti di Welfare aziendale in modo da far emergere buone prassi in questo campo. In particolare, il seminario si avvarrà del contributo di stakeholders del mondo del lavoro, delle organizzazioni sindacali e di rappresentanza, e delle associazioni datoriali, ecc.
- **Welfare Responsabile e Terzo settore: co-progettare il welfare nello scenario locale**. L'evento sarà promosso in collaborazione con la Congrega della Carità Apostolica e vuole riflettere, in particolare, sulla convergenza tra Welfare municipale e Welfare comunitario, sulla base della co-programmazione e co-progettazione definite dal CTS (artt. 55-57) e dal DM 72 del 31 marzo 2021, assumendo come riferimento le sperimentazioni avviate nella città di Brescia. All'interno del seminario sarà inoltre condotto un approfondimento con taglio sociologico e socio-giuridico, del contributo che la filantropia di comunità (in particolare le Fondazioni) può offrire allo scenario collaborativo e co-progettuale delineato dalla riforma del Terzo settore.
- **Le nuove sinergie tra Welfare comunitario, Welfare municipale e Welfare aziendale**. L'approfondimento si pone l'obiettivo di esplorare pratiche e scenari d'integrazione tra queste tre forme di Welfare che rappresentano i fondamentali pilastri di un sistema di protezione e di attivazione sociale avanzato, che s'ispira compiutamente ai principi della sussidiarietà, della responsabilità e della centralità della persona e delle comunità locali.

## Seconda parte

# PROPOSTE E TEMI DEL WELFARE RESPONSABILE

## 4. Il Manifesto RWR per una salute di prossimità

### MANIFESTO PER UNA SALUTE DI PROSSIMITÀ

Una ricalibratura dell'assistenza territoriale del Servizio Sanitario Nazionale a partire dalla centralità della persona

#### Preambolo<sup>1</sup>

La pandemia di Covid-19 ha evidenziato ulteriormente le criticità e le debolezze strutturali del nostro Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che hanno caratterizzato il suo sviluppo nel corso di ormai oltre quarant'anni di storia. Tra queste, una particolare rilevanza per la natura sindemica della malattia ha assunto la difficoltà del **sistema di cure primarie e dei servizi territoriali** a svolgere la loro fondamentale funzione di prevenzione, di cura e di contenimento della diffusione del contagio, indispensabile anche per non sovraccaricare il sistema ospedaliero e di emergenza-urgenza.

Appare dunque quanto mai necessario e **urgente ripensare il sistema delle cure primarie e dei servizi territoriali** secondo una nuova prospettiva che, rovesciando il tradizionale ospedalocentrismo che ha caratterizzato il nostro SSN specie dopo il D.Lgs. 502/92, ne faccia realmente il perno e il primo livello di accesso alle cure del sistema sanitario. Da questo punto di vista, il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** costituisce un'occasione fondamentale e probabilmente unica per l'entità delle risorse a disposizione al fine di perseguire concretamente tale obiettivo. Nell'ambito della prima componente della **Missione 6 Salute "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale"**, si afferma l'intento di potenziare il SSN allineando i servizi ai bisogni delle comunità e dei pazienti e rafforzando le strutture e i servizi sanitari di prossimità e domiciliari mediante la realizzazione delle Case della Comunità quale punto di riferimento continuativo e di accesso principale per la popolazione. Inoltre, si considera la "casa come primo luogo di cura" (p.228<sup>2</sup>) e il conseguente potenziamento dei servizi domiciliari quale obiettivo fondamentale per aumentare le prestazioni assistenziali, specie per la popolazione anziana e con patologie croniche e/o non autosufficiente. Tutto ciò costituisce una indicazione rilevante nella direzione sopra indicata: tuttavia, pur individuando nelle reti di prossimità il riferimento fondamentale per una riorganizzazione del sistema delle cure primarie e

---

<sup>1</sup> Il presente Manifesto rappresenta il risultato di un percorso metodologico collettivo, durato 12 mesi, elaborato dal Gruppo Welfare Responsabile Salute e realizzato da un gruppo di lavoro composto da Rosalia Lombardi, Linda Lombi, Elena Macchioni, Michele Marzulli e coordinato da Guido Giarelli. La metodologia adottata è stata quella del Delphi quale consensus method che ha coinvolto 10 esperti nazionali selezionati quali presidenti di associazioni professionali, docenti universitari, rappresentanti di agenzie pubbliche e di organismi del Terzo settore: ai quali è stata sottoposta una scheda su una prima bozza del modello proposto ed una serie di domande aperte richiedendo di rispondere in due round successivi, prima in cieco e poi alla luce delle risposte altrui. Il Manifesto è il risultato della sintesi delle loro risposte, per le quali va a tutti loro il più vivo ringraziamento per il fondamentale contributo offerto.

<sup>2</sup> PNRR, versione approvata dal Governo del 15 gennaio 2021



dei servizi territoriali, non se ne assumono le logiche conseguenze in termini di ricalibratura del SSN a livello territoriale quale necessario orizzonte strategico. Pur parlando infatti di “presa in carico della persona” (p.228), gran parte dell’attenzione e delle risorse “è destinata a migliorare le dotazioni infrastrutturali e tecnologiche”, come esplicitamente affermato (p.226). Serve invece un cambio di paradigma, senza il quale anche le migliori intenzioni si ridurrebbero a una razionalizzazione delle risorse disponibili.

## **Il modello di salute di prossimità**

Alla luce delle esperienze nazionali (di sanità pubblica di prossimità) e internazionali (Regno Unito, Svezia, Finlandia, Francia, Spagna, Portogallo, Cuba) già da tempo in atto, tale cambio di paradigma ruota necessariamente attorno al concetto di “prossimità” inteso come rovesciamento della logica funzionale del sistema sanitario: si tratta di portare le cure presso il paziente anziché viceversa. In questa direzione, la “sanità di prossimità”, basata su di un approccio proattivo al paziente per la prevenzione e promozione della salute con particolare riguardo alla presa in carico delle persone più fragili, costituisce un salto di qualità nella direzione di un riorientamento delle cure che possono essere erogate direttamente presso il domicilio o in strutture di prossimità, riducendo anche considerevolmente accessi impropri al Pronto Soccorso e spesso inutili “pellegrinaggi della speranza” da una struttura all’altra. Tuttavia, anch’essa rischia di rimanere intrappolata in una logica autoreferenziale ancora centrata sul sistema dei servizi se non si accompagna ad un più radicale rovesciamento di logica culturale e organizzativa che faccia perno sulla centralità della persona intesa non semplicemente come portatrice di bisogni e utente passivo, ma come soggetto dotato di risorse da valorizzare e primo riferimento fondamentale per la gestione responsabile della propria salute.

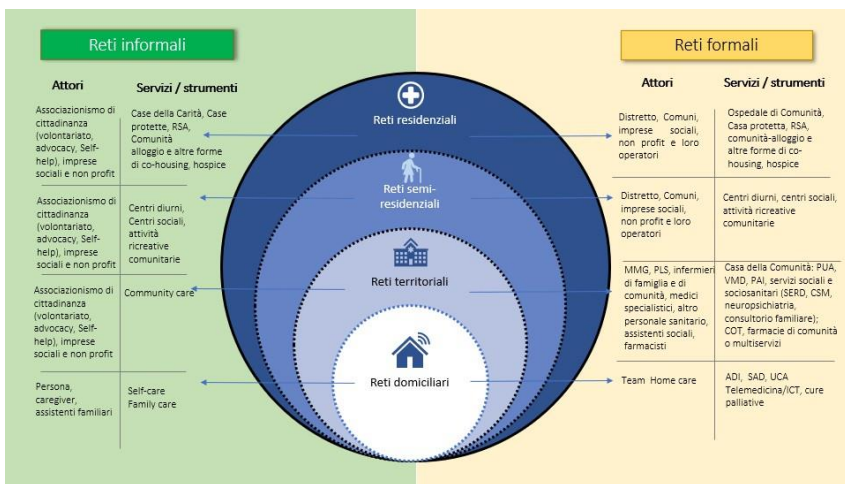
**Il modello di “salute di prossimità”** che proponiamo (v. figura) si fonda su tale rovesciamento di logica che, a partire dalla centralità della persona e del suo domicilio, si articola in quattro livelli di reti tra loro interconnessi che, partendo dalle reti domiciliari e passando dalle reti territoriali di cure primarie e semiresidenziali, arrivano alle reti residenziali intermedie. Le dimensioni delle quattro sfere non vanno considerate come rappresentative della dimensione quantitativa e della rilevanza attribuita a ciascuna sfera, in quanto intendono semplicemente evidenziare la centralità della Persona nell’ambito delle cure domiciliari come punto di partenza per considerare poi le diverse reti che ruotano attorno ad essa. Questa visione reticolare progressiva per tipologie di setting di cura e gradi di intensità assistenziale coinvolge non soltanto le reti formali istituzionali del sistema dei servizi sanitari e sociali territoriali, ma anche le reti informali che gravitano attorno alla persona stessa: dal nucleo familiare e di parentela, dal vicinato, amicali, di assistenti familiari e dalle associazioni di volontariato, auto-mutuo aiuto e di advocacy della società civile, nonché dalle imprese sociali e non profit quali enti del Terzo settore presenti sul territorio a livello locale.

Il modello, che individua come ambito di riferimento il territorio di un distretto socio-sanitario, inteso anche come insieme delle Comunità ad esso riferite, intende quindi rappresentare una topografia dei luoghi della cura della salute (e non solo della malattia) ridefiniti in funzione della centralità della persona e delle reti formali e informali<sup>3</sup> di prossimità che su di essa fanno perno, a partire dalla “casa come primo luogo di cura”. Ciò favorisce una doppia ricalibratura del SSN: una logica di ricalibratura normativa caratterizzata dal rovesciamento della logica autoreferenziale centrata sul sistema dei

---

<sup>3</sup> Il concetto di “reti formali” è riferito a soggetti istituzionali, sia pubblici che privati (for profit e non profit); mentre il concetto di “reti informali” è riferito a soggetti non istituzionali quali famiglie, volontari singoli o associati, gruppi e organizzazioni della società civile.

servizi quale configurazione valoriale e simbolica di riferimento; in grado di tradursi anche in una ricalibratura di tipo politico-istituzionale che ampli la molteplicità degli attori coinvolti nei processi di cura attraverso l'interconnessione con le reti informali presenti nella società civile secondo una logica eteroreferenziale di network governance. Viene quindi proposta una riorganizzazione complessiva del sistema dei servizi territoriali che ha nel distretto sociosanitario il suo riferimento istituzionale e nella Comunità locale il suo referente sociale. Un distretto che si potrebbe quindi ridefinire come "Distretto della Salute di Comunità" ad indicare che la prossimità non costituisce semplicemente una dimensione di vicinanza fisico-geografica, ma una ricentratura sulla persona e sulla comunità, sui loro bisogni e sulle loro risorse. In questo modo, un'organizzazione dei servizi basata sul principio di prossimità è in grado di produrre anche un senso di appartenenza e di identificazione culturale quale fondamento indispensabile di una rinnovata fiducia del cittadino nel SSN.



Il modello proposto intende quindi individuare, per ciascuno dei quattro livelli di reti tra loro interconnessi, gli attori coinvolti e i relativi servizi e strumenti sia delle reti formali che di quelle informali al fine di poter costruire i processi di network governance indispensabili per avviare la ricalibratura politico-istituzionale nella direzione indicata:

**Reti domiciliari** – È il primo livello basilare fondamentale del modello, dal momento che la casa è il luogo privilegiato di cura, che garantisce personalizzazione, continuità e prossimità delle cure, promuovendo la proattività della persona, anche attraverso la valorizzazione delle proprie risorse (cognitive, emotive, fisiche, relazionali e materiali) di salute secondo una logica di self care.

Il secondo attore della rete informale a questo livello è rappresentato dalla famiglia e dalle/dagli assistenti familiari (badanti) in grado di operare nel ruolo di caregiver per offrire il necessario supporto assistenziale in termini di family care alla persona non o parzialmente autosufficiente. Accanto ed a supporto-integrazione di tali attori, nel caso di soggetti fragili, intervengono le reti formali attivate dal Distretto e/o dalla Casa della Comunità (ADI, telemedicina, ICT, UCA, cure palliative) e dal Comune di residenza (SAD), che dovrebbero operare nel contesto domiciliare secondo una logica integrata di team multiprofessionali di home care per una presa in carico globale della persona, specie se fragile, a sostegno e in stretta collaborazione con tutti gli attori delle reti informali presenti. Un ruolo rilevante di promozione della proattività della persona in tale

team è svolto dal medico di Medicina generale (MMG e PLS) e dall'infermiere di famiglia e di comunità, anche quali possibili case manager di riferimento.

**Reti territoriali** – È il secondo livello di rete di prossimità, quello delle cure primarie, che agisce in stretta interconnessione con il primo intervenendo, oltre che a domicilio, anche nella propria sede elettiva indicata nel PNRR: la Casa della Comunità. Essa costituisce infatti lo strumento di coordinamento di tutti i servizi territoriali pubblici e privati che rende concreta l'assistenza di prossimità per la popolazione di riferimento grazie al Punto Unico di Accesso (PUA) alle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali. Ciò è vero in particolare per i soggetti fragili che necessitano di una valutazione multidimensionale (VMD) in grado di orientare la scelta appropriata dei servizi necessari con un Piano di assistenza individualizzato (PAI). Nella Casa della Comunità opera un team multiprofessionale di MMG, Pediatri di libera scelta (PLS), infermieri di famiglia e di comunità, medici specialisti ambulatoriali, altri eventuali professionisti sanitari (fisioterapisti, logopedisti, psicologi, ostetriche, ecc.) e assistenti sociali in una logica di integrazione socio- sanitaria, di medicina d'iniziativa e di medicina di genere (PNRR p. 228) che valorizzi i bisogni specifici di salute e di cura delle persone tenendo conto delle loro differenze. Nella stessa logica, la presenza di servizi socio-sanitari quali i Centri di Salute Mentale (CSM), il Servizio per le Dipendenze (SERD), i Servizi di Neuropsichiatria e Neuropsicologia per l'età evolutiva, il Consultorio familiare appare essenziale, almeno per le Case della Comunità tipo hub. Infine, un ruolo integrativo fondamentale per la loro presenza capillare sul territorio possono svolgere le farmacie di comunità o multiservizi grazie alla loro prossimità al cittadino. Una funzione chiave di coordinamento e di interfaccia dei diversi servizi territoriali con quelli domiciliari da una parte e con gli ospedali e la rete di emergenza-urgenza dall'altra dovrebbe essere svolta poi dalle Centrali Operative Territoriali (COT) distrettuali, previste nel PNRR, al fine di coordinare e dare continuità intelligente all'attivazione ed uso dei servizi, di garantire continuità ed appropriatezza, migliori esiti di salute e, infine, anche di ridurre il rischio di accessi impropri al Pronto Soccorso e ricoveri inappropriati. La Casa della Comunità, per essere davvero tale, dovrebbe poi integrarsi con le reti informali a questo livello rappresentate dalle diverse forme di associazionismo di cittadinanza: associazioni di volontariato, gruppi di self-help e organizzazioni di advocacy presenti sul territorio che, oltre ad offrire il proprio contributo essenziale in termini di community care con le proprie attività, dovrebbero partecipare direttamente alla gestione della Casa della Comunità in rappresentanza della cittadinanza in una logica di network governance secondo forme e modalità in grado di favorire il massimo coinvolgimento tenendo conto delle molteplici differenziazioni.

**Reti semi-residenziali** – È il terzo livello delle reti di prossimità, con la funzione fondamentale di favorire il mantenimento o il recupero delle capacità psicofisiche residue in particolare dei soggetti fragili e non o parzialmente autosufficienti al fine di consentirne la permanenza al domicilio in alternativa alla istituzionalizzazione, supportando al contempo il loro nucleo familiare (specialmente nel caso di demenza senile). Le reti semi-residenziali svolgono attività diurna. Allo scopo di garantire ciò, è necessario che si realizzi una piena integrazione sociosanitaria e pubblico-privato tra le reti formali gestite dal Distretto e dai Comuni e le reti informali rappresentate dall'associazionismo di cittadinanza, dalle imprese sociali (cooperative sociali, ecc.) e dalle organizzazioni non profit (fondazioni, ecc.) per una gestione coordinata dei Centri diurni, Centri sociali e delle attività ricreative comunitarie presenti su territorio, in risposta ai bisogni della popolazione. Solo così sarà possibile garantire interventi appropriati, flessibili, professionalmente competenti ed economici per le famiglie, evitando sia risposte inadeguate che assenza di risposte.

**Reti residenziali** – È il quarto livello delle reti di prossimità, rappresentato dalle cure intermedie in grado di offrire forme di residenzialità temporanea laddove l'impossibilità della permanenza del soggetto fragile e non autosufficiente al proprio domicilio richiedesse livelli di intensità assistenziale più elevati. Nella prospettiva di prossimità, come previsto dal PNRR, il nuovo presidio è costituito dall'Ospedale di comunità, a gestione prevalentemente infermieristica, che opera quale snodo tra territorio e ospedale per acuti e di riabilitazione intensiva<sup>4</sup> per condizioni di post-acuzie ed esigenze di riabilitazione estensiva. Esso ospita per ricoveri brevi pazienti dimessi dopo la fase di acuzie o di riacutizzazione non ancora in grado di rientrare al domicilio, o inviati dal MMG. Nei casi poi in cui tale rientro risulti impraticabile, Case protette e Residenze Sanitarie Assistite (RSA) costituiscono i due presidi differenziati per livelli di intensità assistenziale alternativi al domicilio e in grado di offrire le cure necessarie. Al fine di evitare una loro istituzionalizzazione ghetizzante rispetto al territorio, essi dovrebbero essere trasformati in centri multiservizi integrati aperti, erogatori anche di prestazioni a tempo determinato che fungano da punto di raccordo fra il domicilio dell'anziano fragile e l'Ospedale di Comunità. Per i soggetti impossibilitati a rientrare al domicilio ma autosufficienti (o parzialmente), la disponibilità di comunità-alloggio o altre forme di co-housing e di residenzialità leggera può costituire invece una valida alternativa alla istituzionalizzazione, offrendo luoghi di vita in comune adeguatamente protetti. Per soggetti in fase terminale, gli hospice rappresentano la struttura residenziale alternativa al domicilio del paziente in cui vengono garantite cure palliative ad altissimo livello di intensità.

Poiché nella gestione di questi servizi residenziali possono intervenire sia attori delle reti formali (Distretto, Comuni, imprese sociali e organizzazioni non profit) sia di quelle informali (associazionismo di cittadinanza, imprese sociali, organizzazioni non profit) con i relativi operatori, anche in questo caso appare indispensabile la realizzazione di una piena integrazione sociosanitaria e pubblico-privato attraverso processi di network governance. In tale contesto, il Distretto, in particolare, dovrebbe svolgere una funzione di stewardship, di coordinamento e di orientamento dei diversi servizi pubblici e privati che, pur garantendo a ciascuno di essi una propria autonomia funzionale, possa allo stesso tempo assicurare una loro forte integrazione sulla base di percorsi di cura territoriali appropriati in base ai bisogni dei soggetti.

## **Conclusioni. Una strategia d'azione centrata sulle risorse umane**

Il modello proposto vuole essere un contributo alla ricalibratura del sistema di cure primarie e dei servizi territoriali del SSN, implicando una reale riorganizzazione e riattribuzione delle competenze, che si rivolge prioritariamente a tutti coloro che operano con responsabilità manageriali e professionali all'interno di tali servizi. Porre la dimensione territoriale al centro delle politiche per la salute comporta, quindi, prima di tutto, coordinare e integrare gli interventi con la persona svolti dai singoli operatori. Ma partire dalla persona significa anche prendersi cura della comunità e del territorio nel quale le singole persone svolgono la loro vita quotidiana. La salute della comunità e del territorio costituiscono il primo fattore su cui costruire una vita individuale in salute. A fianco, quindi, degli interventi sulla singola persona va considerata l'opportunità di utilizzare e rielaborare le informazioni prodotte da questa attività tramite opportuni indicatori per conoscere e monitorare le condizioni di salute della comunità e supportare lo sviluppo delle politiche territoriali, facendo della salute il motore dello sviluppo locale anche grazie alla valorizzazione delle differenze territoriali.

---

<sup>4</sup> Che qui non viene considerato in quanto operante a livello di assistenza secondaria e terziaria.

A tal fine, è necessaria una nuova visione centrata su un cambio di paradigma che richiede, per trovare realizzazione, non semplicemente nuove strutture e nuove tecnologie (ivi incluse quelle indirizzate all'utilizzo dei Big data) ma anche maggiori risorse, sia in termini di personale aggiuntivo sia in termini di formazione e competenze che ad oggi non esistono. Elementi, peraltro, tutti necessari e già presenti nel PNRR, ma del tutto insufficienti se non troveranno nella valorizzazione delle risorse umane il loro indispensabile complemento. Le maggiori risorse ad esse destinate sarebbero peraltro ampiamente controbilanciate dai risparmi derivanti da ospedalizzazioni e istituzionalizzazioni improprie, per cui si tratterebbe in sostanza di una diversa distribuzione delle risorse disponibili. Ciò che contraddistingue i servizi alla persona è infatti la centralità della persona non soltanto in quanto utente-paziente, ma anche in quanto professionista che opera all'interno di tali servizi sapendo costruire relazioni di aiuto tecnicamente competenti e relazionalmente significative.

È dunque necessaria una strategia di azione centrata sulle risorse umane quale priorità fondamentale attraverso percorsi formativi innovativi solidamente fondati sui risultati della ricerca e strettamente finalizzati alla loro ricaduta operativa: percorsi di formazione-azione e formazione- intervento che costruiscano il cambiamento culturale fondamentale che ogni seria trasformazione organizzativa richiede e senza il quale non potrà che ridursi in un cambiamento di natura formale e, di fatto, in una mera razionalizzazione dell'esistente.

*Il Gruppo Welfare Responsabile Salute*

## 5. Il Welfare aziendale: una risorsa per il territorio

### 5.1 Buone pratiche di Welfare aziendale responsabile

Il 4 novembre 2022, presso l'Università Cattolica di Milano, si è tenuto il Convegno "Il Welfare aziendale: una risorsa per il territorio".

L'evento, organizzato dal coordinamento della Rete Welfare Responsabile, è stato introdotto da una relazione di *Ferruccio de Bortoli* sui pionieri del Welfare aziendale in Italia. All'interno della prima Tavola rotonda, introdotta e moderata da Luca Pesenti (RWR, Università Cattolica del Sacro Cuore), si è riflettuto sulla configurazione attuale e sulle sfide future dei piani di welfare di importanti player del mondo economico quali: Gruppo Mondadori, Gruppo Iren, Arvedi Group e Acciai Speciali Terni.

La seconda Tavola rotonda, introdotta e moderata da Elena Macchioni (RWR, Alma mater studiorum, Università di Bologna), ha approfondito il tema del welfare aziendale in rapporto con il territorio, con particolare attenzione alle reti di supporto locali. Esempi di welfare aziendale territoriale sono stati portati da Val Seriana – Progetto Beatrice, Welfare ComeTE e Innova Srl.

Dal convegno è emerso come il Welfare aziendale, inteso nella prospettiva del Welfare Responsabile, costituisca uno specifico ambito di sperimentazione e attuazione di percorsi per l'innovazione sociale che hanno ricadute non solo sulle imprese, sulle organizzazioni lavorative e sui lavoratori ma anche sul contesto locale nel quale questi soggetti vivono e operano

Di seguito si riporta la relazione illustrata dal dott. *Ferruccio de Bortoli* in occasione del Convegno.

### 5.2 I precursori del Welfare aziendale in Italia

di *Ferruccio de Bortoli*

Gli esempi di Welfare aziendale *ante litteram* sono stati e sono così frequenti e diffusi da rappresentare un aspetto autentico del carattere nazionale, non così conosciuto però. E questo se volete è il problema. Perché non abbiamo l'esatta percezione di quanto sia ricco, diffuso e profondo il capitale sociale del nostro Paese. Il nostro senso di riconoscenza e il nostro spirito di restituzione non hanno nulla da invidiare al *give back* anglosassone. Sono alla base dei sentimenti di una comunità. Non purtroppo di una nazione - uso questa espressione per mettermi in sintonia, si fa per dire, con il pensiero di *Giorgia Meloni* che preferisce nazione a Paese - che non è purtroppo la sommatoria delle virtù delle comunità più coese e solidali.

Ai primordi dell'industrializzazione del Paese, le prime misure di Welfare aziendale - che ovviamente non si chiamavano così - ebbero certamente per le imprese e gli imprenditori un significato più difensivo che autenticamente solidale, e questo avvenne anche nei momenti in cui crescevano movimenti cooperativi e mutualistici di stampo cattolico o socialista. Migliorare la qualità della vita dei dipendenti e dei territori ha rappresentato a lungo una sorta di investimento delle imprese nell'ordine sociale. Uno sguardo caritatevole ma classista, un "calmante" delle tensioni politiche. A lungo sindacati e partiti hanno guardato con sospetto la beneficenza delle imprese che appariva loro come paternalistica, una concessione

del potere che sminuiva e persino corrompeva le lotte sociali per l'emancipazione delle classi lavoratrici. La prima cassa di mutuo soccorso della Pirelli - si legge sul quotidiano *La Lega Lombarda* del 9 maggio del 1894 - per gli operai ammalati, alimentata con trattenute di 10-15 centesimi per la quindicina, sulla paga degli operai e delle multe. Curioso notare questo aspetto delle multe, che evidentemente all'epoca erano molto diffuse. Nell'archivio Pirelli è presente una cartolina, datata 29 settembre 1901, nella quale la società anonima di consumo, costituita tra gli addetti allo stabilimento, si rivolgeva al gerente, *Giovanni Battista Pirelli*, chiedendogli un aiuto. Il 3 maggio del 1902 il primo concordato tra ditta e commissione operaia formalizza il welfare ambrosiano. Poi verranno le case popolari, quelle di viale Zara, che ora sono villette ambite, come accadrà anche per i ferrovieri, e poi le colonie che sono state a lungo per le aziende e le amministrazioni comunali lo strumento maggiore di emancipazione sociale. Gli operai non andavano al mare, ci andavano però i loro figli.

*"Noi desideriamo la graduale ascensione delle classi operaie ed agricole - scriveva Vittorio Emanuele Marzotto nel 1901 - l'intervento dello Stato è necessario e deve consistere in una saggia legislazione sociale intesa a comporre i prevedibili conflitti, a tutelare il capitale, a proteggere la manodopera in modo che ogni singolo cittadino sappia quanto gli sia lecito ripromettersi dalla sua forza economica e dal suo lavoro, in modo che il contratto sia sacro fra le parti".*

I *Marzotto* che fecero asili nido, centri sportivi - persino all'epoca delle piscine - e case di riposo per i dipendenti e i loro familiari, ci tennero a sottolineare che queste attività di Welfare aziendale erano da considerarsi come dei diritti indiscussi delle maestranze e non delle concessioni. Un concetto già sufficientemente compiuto di responsabilità sociale era già chiaro all'epoca.

Noi siamo portati a pensare che l'origine storica del nostro welfare sia ascrivibile ad *Adriano Olivetti* ma fu già *Camillo*, negli anni Trenta, a ritenere che la produttività dipendesse dal grado di cittadinanza dei dipendenti e dalla loro adesione ai principi di solidarietà e che il benessere dei collaboratori fosse un prerequisito dell'impresa. Lo descrive bene *Paolo Bricco* nella sua biografia Olivettiana. *Camillo* muore nel '43. *Adriano* sviluppa tutto il welfare *Olivetti* nel periodo d'oro tra il 1945 e il 1960.

Nel primo numero dell'«*Azione Riformista*», rivista di cultura politica fondata nel Primo dopoguerra da *Camillo Olivetti*, del 14 agosto 1919, *Camillo* chiarisce la funzione propugnatrice di una nuova visione sociale:

*«Rendere tutti i cittadini consapevoli dei doveri dell'ora presente, additando mali e rimedi e nello stesso tempo preparare le forze necessarie per assurgere a più perfezionate forme politiche ed economiche, ad un nuovo assetto sociale nel quale tutto il frutto del lavoro vada a chi utilmente lavora».*

Durante il Biennio Rosso, mentre Torino è la San Pietroburgo italiana, a Ivrea la *Olivetti* non è occupata dagli operai. *Camillo*, che ha la stima e l'ammirazione dei suoi lavoratori, ricorderà nel 1933 in una lettera al figlio *Adriano*:

*"Quando nel 1920 vennero da Torino i mandatari di quella Camera del Lavoro, con ordine agli operai di occupare la fabbrica come era avvenuto in tutte le altre officine del Piemonte e della Lombardia, i nostri operai si rifiutarono ed il lavoro continuò ininterrotto. Questo episodio è stato per me il più bello della mia carriera industriale»*

Le prime case per gli operai sono progettate del 1934, quando Adriano è da poco diventato direttore generale della Olivetti. Il padre Camillo è ancora presidente. All'assemblea degli azionisti del 28 novembre 1936, così si esprime:

*«Grave si presenta per un ulteriore sviluppo delle nostre iniziative la mancanza di case operaie. Noi sappiamo che una delle ragioni della nostra forza sta appunto nel benessere di tutti coloro che coadiuvano alla prosperità dell'azienda».*

L'Olivetti istituisce, nel 1939, la Sacep, la Società cooperativa edilizia per il personale, che ha il compito di assegnare prestiti e consulenze di tipo tecnico ai dipendenti. Il primo progetto è del febbraio 1939 ed è firmato da *Luigi Figini* e da *Gino Pollini*. Sono 24 appartamenti, fra bilocali e trilocali, situati vicino all'asilo creato dalla Olivetti per i figli dei dipendenti. Nel 1938 viene aperta la biblioteca interna alla fabbrica. Nel 1940, si sperimenta per un anno l'integrazione completa del salario per i dipendenti ammalati, che altrimenti per legge avrebbero una riduzione della paga: la cassa mutua aziendale copre la differenza per la cifra fissata dal contratto nazionale di categoria e la media salariale della categoria del lavoratore rimasto a casa. Nel 1940, in azienda sono istituiti vari servizi specialistici – per esempio le cure dentistiche – che vengono estese ai famigliari. Le mamme, i papà e i bimbi. Ai bambini non è garantito soltanto il diritto al sorriso, per loro, con qualunque malattia, c'è l'assistenza di un pediatra. Alla Olivetti si può essere una mamma che lavora. Nel giugno del 1941 viene riorganizzato tutto il servizio per l'infanzia e per la maternità offerto dall'impresa. Siamo nel '41, c'è la guerra e si realizzano obiettivi che ancora oggi, nel dibattito sulla natalità, ci sembrano irraggiungibili.

Che cosa possiamo dedurre da questi celebri esempi storici, tenendo conto che oggi il Welfare aziendale non è più una liberalità di imprenditori illuminati e nemmeno, come sarebbe accaduto nei decenni successivi, una sola conquista dei sindacati e dei lavoratori?

Il Welfare aziendale è parte della finalità d'impresa, ne costituisce il suo senso sociale, la sua finalità. Gli stakeholders oggi sono tutti i cittadini. È un elemento della sua competitività. Una prova della sua sostenibilità che non può esaurirsi in un bilancio sociale per quanto perfetto, e non può apparire qualcosa di troppo esclusivo rispetto al territorio in cui questa impresa è inserita perché ciò provocherebbe antipatia e senso di distacco rispetto al valore dell'azienda. Ai tempi di Pirelli, Marzotto e degli Olivetti, chi stava dentro questo circuito virtuoso di assistenza, era invidiato. Oggi rischia essere ritenuto un privilegiato. Ecco perché il Welfare aziendale è sempre più inclusivo. Il crinale è sottile. Perché se si è troppo generosi con il territorio si rischia di essere poco attraenti per i talenti. Una nuova sfida: dare privilegi ai dipendenti e nello stesso tempo aumentare il loro grado percepito di utilità sociale per le loro relazioni umane e sociali.



## 6. Welfare Responsabile e Terzo settore: le sfide nel Mezzogiorno

Il 30 settembre si è tenuto a Napoli il **seminario “La sfida del Welfare Responsabile nel Mezzogiorno”**. L'incontro è stato promosso dalla RWR insieme a Sociologia per la Persona, dal Dipartimento di Studi politici e sociali dell'Università di Salerno e dalla BCC Napoli (gruppo BCC ICCREA) ed è stato organizzato grazie alla collaborazione del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Parthenope di Napoli.

La mattinata si è aperta con un'introduzione della prof.ssa Valentina Grassi e con i saluti della prof.ssa Filomena Buonocore che ha parlato per conto del Rettore dell'Università Parthenope. Il dott. Manzo, presidente della BCC, ha portato i saluti sottolineando l'importanza e il grande interesse per eventi come il seminario in oggetto. L'intervento del prof. Cesareo ha dato l'avvio ai lavori che sono stati coordinati dalla dott.ssa Quarta dell'Università di Salerno.

Il seminario è entrato nel vivo dei lavori grazie alla relazione tenuta dal prof. Pennisi dell'Università di Catania sull'attivazione capacitante, concetto chiave del Welfare Responsabile. Nello specifico, il prof. Pennisi ha analizzato in maniera puntuale il significato dei due lemmi, sottolineando l'importanza di metterli in relazione per dare forma e sostanza al nucleo centrale del WR.

Al termine della relazione è seguito un momento di confronto reso possibile sia dagli stimoli offerti dal prof. Pennisi sia dalle riflessioni delle due discutant, dott.ssa Giovanna De Rosa (direttrice del CVS) e prof.ssa Eufrosina Sena (Docente di Diritto del Lavoro presso l'Università Parthenope).

Dal confronto sono emersi i fattori che permettono una connessione tra i principi che caratterizzano il Welfare Responsabile e la realtà sociale, comunitaria e politica del Mezzogiorno.

Nel pomeriggio si è tenuto un momento di dialogo, coordinato dal dott. Andrea Bilotti dell'Università Roma Tre, sulle pratiche che declinano nel concreto le parole chiave del Welfare Responsabile: Prossimità, Empowerment, Coprogettazione. Erano presenti alcuni enti che sul territorio mettono in atto interventi in linea con i principi del Welfare Responsabile.

La discussione è stata proficua per far emergere le metodologie attuate in concreto nel realizzare progetti e interventi in linea con i principi del WR: sono emersi elementi quali le pratiche, le risorse, i problemi e le relazioni messe in campo per attuare i progetti nelle comunità di appartenenza.

La giornata si è conclusa con le riflessioni del prof. Cesareo che ha sottolineato quanto eventi come quello realizzato a Napoli siano importanti proprio per gli stimoli e le riflessioni emerse, rilanciando sull'importanza di replicare momenti forieri di connessioni a più livelli (teorici e empirici).

## Terza parte

# RIFLESSIONI MULTIDISCIPLINARI SUL CONCETTO DI “RESPONSABILITÀ”

*La responsabilità è una delle caratteristiche qualificanti della proposta elaborata dalla RWR. Il Welfare Responsabile pone infatti l'accento sulla responsabilizzazione degli enti pubblici, delle realtà di privato sociale e dei singoli cittadini nel fornire risposte ai diversi bisogni delle comunità. Al contempo, il WR offre l'occasione per aumentare la corresponsabilità dei soggetti sociali, promuovendo il loro protagonismo con una rinnovata attenzione al benessere individuale e collettivo. I contributi di seguito riportati, che vanno ad aggiungersi a quelli del Quaderno RWR n. 2, propongono alcune riflessioni multidisciplinari sulla “responsabilità” con l'obiettivo di coglierne le numerose e importanti sfumature sul piano teorico e operativo.*

## LA LEADERSHIP RESPONSABILE

di Stefano Tomelleri

Si parla molto di leadership. Se ne parla spesso al fine di rappresentare le qualità indiscutibilmente efficaci del comando e del suo esercizio. Sono molte le pubblicazioni, più o meno scientifiche, che riportano istruzioni per l'uso, oppure esortazioni a scoprire la propria vocazione al comando, per sviluppare la leadership che è *in sé* stessi o addirittura *di sé* stessi. Ogni stagione ha le sue parole d'ordine, generando un'inflazione dei ricettari e dei modelli che promettono di raccogliere tutte le soluzioni per rispondere alla domanda delle domande: «chi è un vero leader?». Il bilancio, alla fine di ogni stagione, è sempre lo stesso: l'insoddisfazione.

Per quanto i modelli a una, due, tre o più dimensioni si presentino come risolutivi, non sono sufficienti a produrre una nuova leadership, finalmente emancipata dalla necessità di carpirne la verità ultima. Sebbene, dopo quasi un secolo di studi dedicati al comando e al suo esercizio, non siamo ancora in grado di definire una volta per tutte il segreto della leadership, è pur vero che sappiamo indicarne le doti principali, e tra queste alcune di imprescindibili. In particolare, riveste un ruolo fondamentale, la responsabilità. Gli studi sulla leadership, da punti di vista teorici, metodologici e disciplinari differenti, sulla scorta degli studi pionieristici e fondativi di Max Weber, riconoscono infatti nella responsabilità una qualità necessaria per un efficace esercizio del comando. È convinzione oramai ampiamente condivisa che la società, le organizzazioni profit o non profit, i partiti, le associazioni, i gruppi sociali, ecc. necessitino di una leadership responsabile (RL). La leadership responsabile (LR) rappresenta un proficuo ambito di studi in continuo sviluppo che nasce dall'incontro di due filoni di ricerca: la responsabilità sociale e la leadership. Mentre è stato scritto molto sul ruolo della responsabilità sociale nello sviluppo di un nuovo modello di economia e di welfare, abbiamo minori conoscenze su quanto e come le azioni e le decisioni delle persone abbiano effetto sulla responsabilità sociale e di conseguenza sull'implementazione di nuovi

modelli di sviluppo socio-economico (Waldman, Balven 2014). Esiste un ampio ventaglio di ricerche e di studi che definiscono la natura multilivello della LR e i molteplici significati (psicologici, antropologici, filosofici, economici e sociologici) della nozione di responsabilità. Dalla prospettiva teorica del Welfare Responsabile (Cesareo 2017), che assume la categoria analitica di persona, la responsabilità indica tre attributi specifici dell'azione personale: orientamento al valore, la relazionalità solidale e assunzione di rischio (Marci, Tomelleri 2021). L'agire responsabile denota lo spazio di libertà che intercorre tra l'azione personale e le determinanti storiche, economiche e sociali. Il contesto culturale, ambientale, le condizioni socio-economiche condizionano l'agire delle persone, spesso lasciando alla scelta personale un margine di manovra ridotto. Eppure, rimane sempre uno scarto, un'aderenza imperfetta tra le determinanti sociali e la soggettività, e in questo scarto, anche minimo, si dà lo spazio di libertà e quindi di responsabilità, come ineliminabile spazio di scelta che implica una certa dose di rischio. Le persone sono sempre nella condizione di scegliere e di assumersi il rischio di cambiare la situazione data. Il rischio non ha quindi solo effetti negativi nelle relazioni sociali, ma può permettere il dispiegarsi del cambiamento e l'assunzione di responsabilità. Lo spazio di libertà tra persona e società rende perciò possibile l'esercizio di una leadership responsabile, capace di farsi promotrice del cambiamento per uno sviluppo sociale complessivo (solide, sostenibile, giusto, ecc.). L'ampia letteratura relativa alla LR individua molteplici caratteristiche che la contraddistinguono definendo un lessico di base<sup>1</sup>. Senza una pretesa di esaustività, possiamo schematicamente riassumere una serie di definizioni della LR in quattro aree principali: orientamento al valore, relazionalità, accountability, libertà.

- *L'orientamento al valore* indica la configurazione di principi e valori in cui crede il leader. Il LR possiede tendenzialmente queste caratteristiche valoriali: "essere guidato dal desiderio di servire gli altri", "umiltà e modestia", "garantire che gli standard etici siano rispettati", "avere una visione del futuro basata sui valori", "avere una base di valori fondamentali", "mantenere l'integrità personale e professionale", "prendere decisioni di principio", "usare i valori come bussola morale", "sostenere una reputazione impeccabile", "realizzare profitti con principi".

- *L'accountability* indica la capacità del LR di rispondere delle proprie azioni, in particolare nella relazione con gli stakeholder. Il LR è capace di "costruire la fiducia del pubblico", "creare valore per le parti interessate", "assicurarsi che i prodotti e i servizi soddisfino le esigenze dei clienti", "essere connesso e vicino agli stakeholder", "avere una spinta a realizzare la visione in e attraverso il coinvolgimento degli stakeholder", "far crescere e sostenere una rete di connessioni con gli stakeholder", "promuovere la cittadinanza attiva all'interno e all'esterno dell'organizzazione".

- *La libertà* è intesa principalmente come libertà di promuovere azioni di miglioramento per i collaboratori, l'organizzazione e il contesto sociale/ambientale. Il LR è libero di "valorizzare e scegliere le persone più appropriate per raggiungere un obiettivo", "istituire e rafforzare i dipendenti", "creare incentivi per incoraggiare una collaborazione rispettosa", "salvaguardare la libertà di parola", "garantire il

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento del lessico della LR si rimanda a Maak T., Pless, N.M. (2006a), *Responsible leadership in a stakeholder society - a relational perspective*, in "Journal of Business Ethics", 66; Maak T., Pless, N.M. (2006b), *Responsible leadership* Routledge, London; Pless N.M. (2007), *Understanding responsible leadership: Role identity and motivational drivers*, in "Journal of Business Ethics", 74, 437-456.

rispetto degli standard di occupazione, "dimostrare opportunità di lavoro eque e paritarie".

- *Relazionalità* indica lo stile di relazione del RL con i propri followers e la sua capacità di agire con appropriatezza, condividendo in modo trasparente i criteri e i processi decisionali. La relazionalità include: "essere cooperativo", "essere inclusivo", "essere empatico", "creare un senso di identificazione basato sui valori tra le parti interessate", "un'inclinazione a sostenere gli altri e a prendersi cura dei loro interessi e bisogni", "gestire con integrità", "saper mobilitare persone e team"

Per concludere, questa nostra breve nota sulla LR e sul lessico che concorre a definirla, dobbiamo fare i conti con i limiti di contesto nei quali la LR si articola. Nel nostro sistema Paese esiste il rischio concreto di mettere a repentaglio l'efficacia di una leadership che faccia proprie le caratteristiche sopra descritte, volte a un profondo cambiamento migliorativo del modello di sviluppo socio-economico attuale. Le riflessioni sociologiche degli ultimi decenni hanno messo in evidenza che nel nostro Paese spesso si assiste a un disaccoppiamento tra potere e responsabilità. La LR per essere efficace richiede necessariamente anche il potere per favorire i processi di innovazione sociale. La responsabilità da sola non è sufficiente a garantire il buon esito delle iniziative intraprese. Sarebbe logico riscontrare una correlazione positiva tra potere e responsabilità. In realtà, molte sono le situazioni, anche nel sistema di welfare, dove sono attribuiti ampi poteri a soggetti privi di responsabilità (che non devono rendere conto) e ampie responsabilità a persone prive del potere necessario per agire il cambiamento.

Un tale disaccoppiamento crea organizzazioni prive di sostanza, dove le logiche burocratiche e formali prevalgono sul buon senso. L'esito finale è spesso quello di affidarsi a "esperti", "task force", "tecnici", pensando che una singola persona o un singolo gruppo di esperti riesca, laddove chi detiene il potere non è intervenuto direttamente, assumendosene la responsabilità. L'affidarsi all'eroe del momento è tutt'altro che affidare in una leadership responsabile. È un modo per non fare i conti con la realtà, le sue contraddizioni, le sue difficoltà. Assomiglia alla ricerca del capro espiatorio a cui accollare le colpe di un eventuale insuccesso, spesso preannunciato (Tomelleri 2022). La scelta di una LR non significa delegare a una singola persona le responsabilità personali di ciascuno, né tanto meno rinunciare all'esercizio del potere che ogni ruolo di leadership richiede. Piuttosto, una leadership responsabile richiede un esercizio del potere condiviso con le altre persone e pienamente consapevole delle conseguenze che comporta ogni scelta.

## Riferimenti bibliografici

- Cesareo V. (2017) (a cura di), *Welfare Responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Maak T., Pless, N.M. (2006a), *Responsible leadership in a stakeholder society - a relational perspective*, in "Journal of Business Ethics", 66.
- Maak T., Pless, N.M. (2006b), *Responsible leadership*, Routledge, London.
- Marci T., Tomelleri S. (2021) (a cura di), *Dizionario sociologia per la persona*, Franco Angeli, Milano.
- Pless N.M. (2007), *Understanding responsible leadership: Role identity and motivational drivers*, in "Journal of Business Ethics", 74, 437-456.
- Tomelleri S. (2022), *Il capro espiatorio*, UTET, Torino.
- Waldman D.A., Balven R.M. (2014), *Responsible leadership: theoretical issues and reasearch directions*, in "Academy of Management Perspectives", Vol. 28, N. 3, pp. 224-234.



# RESPONSABILITÀ DEGLI ATTORI E PROCESSI DI GOVERNANCE

di *Giovanni Bertin*

Parlare di governance delle politiche di welfare significa affrontare il problema delle modalità attraverso le quali si indirizza il sistema degli attori che contribuiscono alla produzione delle politiche. In questa sede risulta difficile affrontare il tema dell'evoluzione del concetto di governance ma conviene assumere quello che la letteratura ha oramai assodato (Bertin, 2011), vale a dire che nelle pratiche concrete si sono affermati approcci al governo dei sistemi di welfare che possiamo definire di tipo ibrido. In altre parole, le procedure di regolazione che hanno cercato di sostituire le logiche gerarchiche, tipiche dei sistemi di welfare, con pratiche di rete che valorizzano il coinvolgimento dei diversi attori compartecipi alla produzione delle politiche, non hanno sortito gli effetti sperati. L'analisi concreta di tali processi ha spinto gli studiosi a coniare il concetto di governance all'ombra della gerarchia (Nederhand, Bekkers, Voorberg, 2016), volendo così esprimere la compresenza, non sempre lineare e coerenti di processi di tipo gerarchico a fianco di altri di tipo partecipativo.

Porre il concetto di responsabilità al centro dell'analisi delle reali pratiche di governance può risultare utile a comprendere il tipo di ibridazione che si sta affermando nei singoli contesti territoriali. Questo perché la logica gerarchica e quella della rete sostengono modalità diverse di declinare la distribuzione delle responsabilità all'interno del sistema degli attori.

## **1. La centralità del concetto di responsabilità nei processi di governance**

Prima di cercare di rendere più esplicita questa affermazione, vorrei collegarmi al dibattito aperto dal quaderno numero due della rete del welfare responsabile e riprenderne gli elementi utilizzati nel definire il concetto. Il dibattito ci ha indicato alcune dimensioni costitutive del concetto. È, infatti, importante considerare (Lenoci, 2022; Vaccarini, 2022):

- *La dimensione della relazione.* Il termine responsabile si riferisce, infatti, alla relazione che coinvolge due o più attori e ne definisce le caratteristiche. Dal punto di vista di chi si assume la responsabilità, l'elemento centrale riguarda l'assunzione di un impegno verso l'altro e la volontà di mantenimento della relazione. Dal punto di vista dell'altra parte della relazione si ha a che fare con un processo (implicito o esplicito) di delega alla realizzazione dell'impegno. In questa prospettiva la dimensione centrale è il rapporto di fiducia fra le parti. Come ogni rapporto di fiducia si basa sull'osservazione sistematica del comportamento (nel nostro caso i risultati in merito all'impegno assunto) o all'appartenenza, alla condivisione del sistema valoriale. Quando passiamo dalla dimensione della relazione individuale a quella del sistema le cose si complicano. Verso chi l'attore sente e si assume un impegno? All'interno di forme organizzative gerarchiche, la risposta è apparentemente semplice, vale a dire ai vertici del sistema che hanno definito e assegnato il compito al singolo attore dell'organizzazione. A fianco di questa apparente linearità della relazione va, però, considerato che le forme della burocrazia non sono sempre interpretabili alla luce del principio di gerarchia. La

situazione è più articolata quando si ha a che fare con organizzazioni complesse e caratterizzate da elevato sapere scientifico e competenza professionale o che insistono su ambienti turbolenti e differenziati. In questi casi, la definizione dell'impegno assunto, verso chi e su cosa, diventa più complesso. Per cercare di capire farò un esempio. I sistemi di appartenenza e le logiche che le condizionano sono, infatti, molteplici e costituiscono il risultato stesso dell'interazione fra gli attori sociali e di ognuno di loro con il proprio ambiente pertinente. Tali "richieste" di assunzione di responsabilità possono anche essere in conflitto fra loro e la sintesi è sempre il risultato personale dell'attore alla luce delle dinamiche del sistema di azione concreto.

- *La consapevolezza.* Questo aspetto è sicuramente centrale per la definizione delle responsabilità che il singolo attore si assume. La consapevolezza ha a che fare con la conoscenza sui fattori che determinano la situazione sulla quale agire, sui possibili effetti della propria azione e sulle implicazioni che ne possono derivare sugli altri attori coinvolti, in quanto co-produttori o destinatari dell'intervento. Anche in questo caso, le caratteristiche del sistema di azione concreto e le interdipendenze con l'ambiente finiscono per connotare in modo diverso la dimensione della consapevolezza ed evidenziare la necessità di considerarla in modo integrato con la propensione all'assunzione del rischio. In altre parole, possiamo parlare di responsabilità solo se l'attore ha consapevolezza degli esiti della sua azione, ma, d'altra parte, l'attore assumerà tale responsabilità solo se ritiene di essere in grado di realizzare l'azione. Tale condizione dipende molto dal grado di incertezza e ambiguità delle informazioni sul presente e il futuro, dalle potenzialità che l'attore ritiene di avere e dagli esiti attesi dall'azione che si intende perseguire. Tanto più questi elementi sono segnati da incertezza e tanto più l'assunzione di responsabilità sarà legata alla propensione al rischio del singolo attore. Ora le diverse forme organizzative finiscono per consolidare e mettere in crisi la propensione personale all'assunzione del rischio. Dinamiche di relazione fra gli attori centrati sulle logiche della gerarchia producono comportamenti adattivi che finiscono inevitabilmente a ricondurre l'assunzione di responsabilità alla mera esecuzione del compito. In questo modo prevale la logica difensiva piuttosto che quella di assunzione del rischio.

- *La dimensione del valore.* Anche la dimensione del valore (positivo) come uno degli elementi di definizione del concetto di responsabilità finisce per acquisire una specificità se letto all'interno delle dinamiche organizzative che si attivano entro sistemi complessi. Questa considerazione, per altro, è rafforzata quando si ha a che fare con le azioni interne ai sistemi di welfare. Le dinamiche dei sistemi di welfare, possono essere letti come processi tipici delle reti, nelle quali l'azione degli attori è il risultato del rapporto fra le finalità generali che tengono insieme gli attori e le propensioni all'azione che derivano da sistemi di preferenze personali. La complessità di questa interdipendenza fra orientamenti della rete e orientamenti individuali assume particolare rilevanza nei sistemi di welfare attuali e nelle dinamiche di regolazione che connettono attori appartenenti a organizzazioni che evidenziano appartenenze, culture e identità differenti. Basti pensare alla compresenza di organizzazioni pubbliche, spesso ancorate a logiche burocratico formali, con attori del privato profit che fanno della competizione uno degli elementi di identità organizzativa, e con attori no profit caratterizzati prevalentemente da una cultura della solidarietà e della collaborazione. La letteratura ha evidenziato che l'interazione fra questi attori innesca processi di ibridazione che finiscono per stemperare queste differenze, ma resta la compresenza di attori caratterizzati da

identità e valori solo in parte omogenei. Anche in questo caso, la dimensione della condivisione dei valori può influenzare la propensione all'assunzione di responsabilità e di assunzione del rischio ad essa correlato.

Queste brevi riflessioni sulla natura del concetto di responsabilità come elemento di lettura dei processi di relazione fra gli attori che agiscono all'interno di un sistema, possono aiutarci nella rilettura delle dinamiche che caratterizzano i diversi approcci alla regolazione dei sistemi di welfare.

## 2. Approcci alla regolazione e responsabilità

La letteratura sui sistemi di regolazione è ormai consolidata (Entwistle, Bristow, Hines, Donaldson, Martin 2007; Bertin 2021) e imperniata sulle caratteristiche degli approcci prevalenti, riconducibili alle dinamiche della gerarchia, del mercato e della cooperazione. Gli ultimi lavori hanno poi evidenziato le loro dinamiche di ibridazione e i tentativi di trovare degli approcci che superino le criticità emerse dalla loro implementazione. In questo contesto non entrerà in merito alle differenze fra i diversi approcci ma mi limiterò a mettere a fuoco caratteristiche e dinamiche della distribuzione delle responsabilità che si attivano in relazione alle logiche di regolazione adottate nel governo del welfare.

*Tabella: Approcci alla regolazione e distribuzione delle responsabilità*

	<b>Programmazione pubblica</b>	<b>Mercato</b>	<b>Meta-governance</b>
<b>Relazionalità</b>	Verticale, di tipo esecutivo, centrata su compito	Orizzontale, basata sulla concorrenza e il <i>self interest</i>	Misto (verticale e orizzontale) basata sulla partecipazione e condivisione
<b>Consapevolezza</b>	Ristretta, alla realizzazione del compito e nel rispetto della standardizzazione del comportamento	Elevata basata sugli obiettivi individuale e le strategie individuali	Elevata basata sulla condivisione della vision e la realizzazione delle proprie potenzialità
<b>Dimensione del valore</b>	Definiti dal vertice Lealtà al rispetto della gerarchia Possibile conflitto fra valori personali e dell'organizzazione di appartenenza	Individuali, Il profitto, la carriera individuale, la professionalità.	Il risultato dei processi partecipativi e di costruzione di senso
<b>Su cosa si assume responsabilità</b>	Sul compito e la coerenza con le indicazioni (output/prestazioni)	La produzione di valore per l'individuo, il rispetto della legalità	Sulle finalità condivise dalla rete e la realizzazione della vision (outcome e impatto)
<b>Effetti sulle dinamiche della rete</b>	Riduzione dei legami fiduciari e di legittimazione delle decisioni, consunzione del capitale sociale	Riduzione dei legami fiduciari, responsabilità centrata sulle proprie azioni non sulle finalità generali Riduzione del capitale sociale complessivo della rete	Consolidamento dei legami fiduciari e del capitale sociale, assunzione di responsabilità sulle finalità generali della rete oltre che su quelle direttamente legate alla propria azione



L'approccio centrato sulla logica della programmazione pubblica si basa su relazioni gerarchiche e sulla cultura della razionalità assoluta nella quale le decisioni sono prese dal vertice del sistema. In questo modo si riduce la discrezionalità decisionale in chi si trova concretamente a gestire il rapporto con il fruitore dei servizi. Lo sviluppo della cultura adempitiva del compito, dentro logiche di standardizzazione dei processi, finisce inevitabilmente con il porre al centro la prestazione da erogare e non la persona e il suo miglioramento della qualità della vita. Questa scelta comporta una deresponsabilizzazione rispetto alle finalità della rete e questo risulta particolarmente importante quando si ha a che fare con la necessità di personalizzare gli interventi e di tener conto della evoluzione continua dei problemi sui quali intervenire. Un secondo problema legato a queste logiche, che consolida la deresponsabilizzazione degli attori, ha a che fare con il rischio di una divergenza fra i valori posti al centro della programmazione e quelli che caratterizzano l'azione dei singoli attori. Le logiche burocratiche, infatti, non contemplano la condivisione dei valori ma assumono una coerenza legata al comportamento rispettoso della gerarchia da parte degli attori delle politiche pubbliche. La letteratura ha da anni evidenziato (Crozier, Friedberg, 1980) come l'agire dell'attore sociali sia mosso in primis dal proprio sistema valoriale e dai margini di discrezionalità che inevitabilmente permangono. Da ultimo, ma certamente rilevante quando si ha a che fare con sistemi a rete, che le relazioni centrate su rapporto di potere di tipo coercitivo finiscono per ridurre il capitale sociale e la reciprocità fiduciaria che lega fra loro gli attori della rete.

Le logiche di regolazione basate sulle dinamiche del mercato sono state utilizzate anche in riferimento ai sistemi di welfare, parallelamente all'avvio della fase di privatizzazione e aziendalizzazione delle politiche pubbliche. Questa prospettiva ha cercato di porre i processi di concorrenza al centro delle dinamiche fra gli attori. Nella realtà gli effetti concreti di questa fase non hanno visto una sostituzione dell'approccio della programmazione pubblica con logiche di mercato, ma l'affiancamento di tali logiche. Se si prendono in considerazione le logiche pure della regolazione di mercato è facile constatare come, anche in questo caso, la struttura delle responsabilità assuma caratteristiche peculiari non coerenti con la logica delle reti propria degli attuali sistemi di welfare. In una dinamica di mercato gli attori assumono responsabilità prevalentemente, se non esclusivamente, in relazione al proprio business. In altre parole, la responsabilità del management sta nello sviluppo dell'azienda, nella sua sostenibilità e redditività economica. Ciò che orienta le scelte è costituito dalle opportunità del mercato e queste non necessariamente coincidono con i cambiamenti sociali e le priorità di intervento sul disagio della popolazione. Inoltre, l'enfasi sulle dinamiche concorrenziali rischia di sviluppare identità e appartenenza sulla singola organizzazione più che sul sistema complessivo e le sue finalità. Anche in questo caso si rischia di mettere in crisi il capitale sociale e i legami di reciprocità fiduciaria che sono alla base delle dinamiche di co-azione di una rete. Alcuni elementi di innovazione possono essere ricondotti allo sviluppo della cultura della responsabilità sociale dell'impresa e della sostenibilità. È sicuramente una strada interessante da porre sotto osservazione e sulla quale sviluppare studi e ricerche, ma attualmente si tratta di casi ancor limitati e gli studi non consentono di analizzarne in modo approfondito gli effetti sulla struttura delle responsabilità e su come questa possa impattare sulla regolazione concreta del sistema di welfare.

L'analisi è necessariamente più articolata con riferimento al terzo approccio che solitamente va sotto il termine di governance. Le esperienze di questo approccio

sono state attivate in risposta ai fallimenti dei due precedenti approcci alla regolazione. Le pratiche di regolazione delle reti che hanno cercato di perseguire una logica *bottom-up* non si sono sostituite a quelle della programmazione pubblica ma vi si sono affiancate. Oggi, quindi, è necessario porsi il problema della ridefinizione di approcci che contemperino pratiche di regolazione derivanti da approcci diversi e considerati alternativi fra loro (la gerarchia, il mercato e la governance). L'attuale fase di sperimentazione presenta una rilettura dei processi di governance in una logica che viene definita di meta-governance (Sorensen 2006; Entwistle, Bristow, Hines, Donaldson, Martin S. 2007; Stark 2015; Bertin, 2021). In questo senso la governance deve prevedere una regolazione che si sviluppa su due livelli, il primo orientato alla definizione e condivisione degli elementi di indirizzo del sistema, e il secondo centrato sulla co-progettazione e co-azione come meccanismi utili alla gestione cooperativa delle azioni dei singoli attori che interagiscono nella produzione di una determinata politica.

Per quanto riguarda l'azione di meta-governance, la letteratura suggerisce alcune azioni fondamentali che possono essere così riassunte:

- l'attivazione di processi collettivi di *sense making* attraverso la rielaborazione riflessiva delle esperienze. Il confronto e l'analisi multi-professionale delle esperienze realizzate aiuta gli attori della rete nella costruzione di un linguaggio e di codici cognitivi condivisi. Questo processo consente di supportare la comunicazione fra gli attori e le dinamiche di autoregolazione basate sul mutuo aggiustamento dei comportamenti;

- la definizione di una vision capace di indirizzare lo sviluppo complessivo del sistema di welfare e di orientare le scelte strategiche e operative di tutti gli attori che sono parte della rete. Una *vision* condivisa deve essere il risultato di processi partecipativi attraverso i quali confrontare le letture del territorio, e concordare le priorità di intervento;

- l'attivazione di azioni di supporto che favoriscano le dinamiche di rete. Un elemento chiave da considerare per attivare una rete è dato dalla presenza di un attivatore, vale a dire di un attore sociale che muove un'idea, stimola l'azione, valorizza e integra l'azione degli altri membri. Tale ruolo può essere svolto da qualsiasi attore della rete, tuttavia, la Pubblica Amministrazione (PA) sembra essere nella posizione privilegiata per creare le condizioni che facilitano l'azione dell'attivatore. La disponibilità di risorse economiche e materiali, il ruolo nel processo di normazione, la centralità nei processi informativi, sono elementi che possono facilitare l'azione di attivazione della rete. Nella logica della meta-governance l'attivazione dei processi partecipativi si deve sviluppare in due direzioni. La prima riguarda la definizione del framing, vale a dire la costruzione degli elementi che facilitano l'interazione fra gli attori nella rete. Si tratta di costruire un linguaggio, le mappe cognitive condivise e una vision nella quale riconoscersi. Il secondo aspetto attiene alla ridefinizione della struttura delle responsabilità dei singoli attori e il loro contributo alla realizzazione della vision. Si tratta di sostituire la logica della pianificazione gerarchica, nella quale il piano definiva ciò che il vertice del sistema si aspettava dai singoli attori, con un piano di coordinamento costruito a partire dalla dichiarazione del contributo che i singoli attori ritengono di poter portare alla realizzazione della vision comune. È dal confronto, dall'integrazione e dalla negoziazione fra gli attori rispetto alle responsabilità che i singoli dichiarano di volersi assumere che va costruito il piano strategico di sviluppo della comunità. Questa logica consente di orientare l'azione degli attori alla vision

complessiva e non solo alle azioni direttamente collegate al focus centrale (o al compito formale) di azione dei singoli attori.

Dal punto di vista della distribuzione della responsabilità è utile soffermare l'attenzione sui due livelli della governance. L'attivazione di processi partecipativi nella definizione della vision, che deve orientare l'azione della rete, porta alla condivisione della responsabilità sulle linee di sviluppo del sistema. In secondo luogo, l'attivazione di processi di interazione fra due o più attori consente ai singoli di individuare il contributo che ognuno è in grado di dare per la realizzazione della vision condivisa. Anche in questo processo è posta al centro la responsabilità che ognuno assume per sfruttare le proprie potenzialità orientandole non solo alla realizzazione dei propri obiettivi, ma anche al contributo per lo sviluppo complessivo del sistema. Questa doppia distribuzione delle responsabilità (co-design e definizione condivisa della vision e co-azione come contributo alle finalità di sviluppo precedentemente condivise) rafforza i legami fra gli attori consolidando la reciprocità fiduciaria e il capitale sociale. Infine, l'aver spostato il fulcro sul contributo che ogni attore porta allo sviluppo del sistema porta ad attivare i processi di valutazione sugli effetti dell'azione e sul reale e concreto contributo dei singoli al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi posti alla base del lavoro della rete (outcome e non più output/prestazione).

## **Conclusioni**

La crisi del modello gerarchico nella regolazione delle politiche evidenzia la crisi dei processi di standardizzazione come pratica che riduce le responsabilità degli attori riconducendola esclusivamente all'esecuzione del compito. Questa situazione comporta la necessità di pensare alla discrezionalità degli attori come una risorsa che consente di rispondere alle specificità delle persone e non come ad un limite. In questa prospettiva le responsabilità sono sulla capacità di migliorare la qualità della vita e non sulle prestazioni da erogare. Un secondo tema centrale riguarda la complessità dei sistemi di welfare e la necessità di combinare l'autonomia degli attori con l'orientamento alle finalità del sistema. Dal punto di vista della struttura delle responsabilità questo richiede l'attivazione di processi partecipativi capaci di produrre:

- una condivisione delle finalità e del senso dell'azione dei singoli attori;
- una condivisione dei risultati ai quali tendere e una rilettura riflessiva dei risultati prodotti;
- l'attivazione delle potenzialità dei singoli attori, enfatizzando la loro responsabilità nel contribuire alla realizzazione delle scelte strategiche condivise e poste alla base dello sviluppo dei sistemi.

## Riferimenti bibliografici

- Bertin G. (2009), *La governance ibrida*, "Studi di Sociologia", n.3, pp. 249-280.
- Bertin G. (2021), *The Architecture and Processes of Hybrid Governance*, the Overlapping of Market, Hierarchy and Network, in Bertin G., Ellison M., Moro G., *The European Social Model and an Economy of Well-being*, Edward Elgar Publishing.
- Crozier M., Friedberg E. (1980), *Actors and systems*, University of Chicago Press, Chicago.
- Entwistle T., Bristow G., Hines F., Donaldson S., Martin S. (2007), *The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-governance of partnership*, in "Urban Study"; 44; 63.
- Lenoci M. (2022), *Responsabilità: uno sguardo filosofico*, Quaderno 2, Rete Welfare Responsabile, Milano.
- Nederhand J., Bekkers V., Voorberg W. (2016), *Self-Organization and the Role of Government: How and why does self-organization evolve in the shadow of hierarchy?*, in "Public Management Review", 18:7, 1063-1084.
- Sorensen E. (2006), *Metagovernance The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, in "The American Review of Public Administration", Volume 36 Number 198-114.
- Stark A. (2015), *More micro than meta? Competing concepts of metagovernance in the European Union*, in "Public Policy and Administration", Vol. 30(1) 73–91.
- Vaccarini I., (2022), *La responsabilità come categoria sociologica*, Quaderno 2, Rete Welfare Responsabile, Milano.
- Van der Torre L., Fenger M., Van Twist M., (2012), *Between State, Market and Community*, in "Public Management Review", Vol. 14 Issue 4, 521–540.



# LE IMPRESE SOCIALI RESPONSABILI E IL PROCESSO DI ATTIVAZIONE CAPACITANTE

di Nicoletta Pavesi

È indubbio che la locuzione “attivazione capacitante”, che rappresenta uno degli elementi costitutivi la proposta del Welfare Responsabile, è in parte debitrice del concetto di capacitazione così come è stato elaborato nella teoria delle *capabilities* di Amartya Sen e Martha Nussbaum (1993).

Tuttavia, sebbene le *capabilities* manifestino una natura relazionale, in quanto contengono sia la nozione di *ability*, in riferimento al potere interno dell'individuo di essere o fare, sia la nozione di *opportunity*, che si rifà alla presenza di condizioni esterne che rendono possibile per l'individuo l'essere e il fare, appaiono centrate prioritariamente sul soggetto, sulla sua possibilità o meno di trasformare le sue risorse in corsi di azione e in scelte, certo all'interno di un sistema di opportunità e vincoli definiti dal contesto sociale. Tradurre la prospettiva delle *capabilities* in termini di Welfare significa produrre un Welfare abilitante, in cui la realizzazione di misure selettive e mirate favoriscono l'empowerment dei cittadini, così da renderli in grado di autoprotgersi di fronte ai rischi sociali, di trovare autonomamente le risposte ai propri problemi di vita.

La prospettiva del Welfare Responsabile propone uno sguardo più ampio ampliata, in quanto, propone di tenere presenti tutti gli attori che costituiscono la filiera della responsabilità (Cesareo, Pavesi 2019), che sono chiamati a produrre ben-essere. Gli attori considerati possono essere sia individuali che collettivi, di natura giuridica diversa (pubblici, privati for profit e di privato sociale), possono avere livelli di strutturazione organizzativa differente (le istituzioni, ma anche i gruppi di cittadini auto-organizzati).

Essendo essi inseriti in una filiera delle responsabilità non vanno intesi in maniera isolata, ma nei legami che li connettono. Questo significa anzitutto riconoscere che ciascun attore si assume in maniera individuale la responsabilità di far fronte ai problemi di vita dei territori, arricchendo in questo modo l'offerta di welfare delle comunità locali.

In secondo luogo, significa che vi è una condivisione delle responsabilità complessive del sistema di welfare, in cui i diversi soggetti prendono parte alla co-programmazione e co-produzione dell'offerta di welfare sui territori. Per fare questo i diversi attori collettivi (istituzioni pubbliche, gli attori del Terzo settore, le imprese private) si attivano per giungere a una integrazione condivisa in una logica di rete, per creare servizi condivisi utilizzando dei dispositivi economici, giuridici e sociali innovativi e sostenibili.

In questo frame concettuale della responsabilità diffusa si inserisce l'attivazione capacitante, ossia quel processo sociale indirizzato a riconoscere, mobilitare, attivare e potenziare le risorse, le competenze, le abilità, le competenze di *problem analysis* e di *problem solving*, le conoscenze e la creatività di ogni attore coinvolto ai vari livelli della vita sociale, in vista del conseguimento del proprio benessere, ma anche di quello generale della collettività. In questo risiede la novità della proposta del Welfare Responsabile: promuovere la responsabilità individuale e l'autorealizzazione dei diversi attori (individuali e aggregati) *congiuntamente* con la promozione della responsabilità e del benessere collettivo,

considerando le due dimensioni – individuale e collettivo - non come elementi in conflitto, ma anzi, come elementi interconnessi, reciprocamente necessari.

Questo approccio consente una “sintesi tra libertà e solidarietà, tra autodeterminazione e impegno a favore della causa collettiva, tra senso del sé, senso dell’altro e senso della storia. Tutto ciò, nella convinzione apparentemente rivoluzionaria che non c’è vera libertà senza solidarietà, autonomia senza impegno, senso del sé senza senso dell’altro (e viceversa)” (Cesareo e Vaccarini, 2006).

Attraverso l’attivazione capacitante si favorisce la produzione di capitale sociale, la costruzione di legami reticolari; (Pavesi, Ferrari, si favorisce l’espressione della *voce* di quei gruppi minoritari, marginali, più vulnerabili, tradizionalmente considerati solo destinatari di interventi e non soggetti attivi per sé e per la comunità; si stimola la nascita e la diffusione di forme di rappresentanza e di azione partecipata, attiva e responsabile.

Se va riconosciuto un ruolo di garanzia all’ente pubblico, che è chiamato a creare le condizioni favorevoli affinché ciascun attore (individuale e collettivo, pubblico e privato) possa essere coinvolto, possa mettere in campo azioni capacitanti nei confronti di altri o essere destinatario di azioni di capacitazione, bisogna riconoscere anche che le organizzazioni di Terzo e Quarto Settore possono fornire (e di fatto in molti casi forniscono) un contributo estremamente prezioso per l’attivazione capacitante nelle comunità locali, grazie alla loro stessa natura di organizzazioni “nate dal basso”, incardinate nei mondi vitali delle persone e delle famiglie, guidate nella loro azione da logiche specifiche di solidarietà, reciprocità, fiducia e altruismo.

Come sottolinea Fazzi (2021), ci stiamo muovendo verso un nuovo welfare che deve riconoscere l’importante ruolo propositivo giocato dalle imprese civili orientate al bene comune, e questo rimanda per certi versi all’idea dei mondi vitali (Ardigò, 1980) intesi come quei sistemi di relazioni e di motivazioni autentiche che hanno il compito di ricostruire un tessuto di società più umano rispetto a quello sperimentato attraverso il ruolo regolativo delle istituzioni, ma non in contrapposizione ad esse. Le imprese civili, infatti, portano nel campo delle istituzioni nuovi linguaggi, nuove metodologie, nuove strategie che interpellano le istituzioni stesse e le aprono a spazi di innovazione. La ricerca testimonia, ad esempio, molti esempi di imprese sociali che finanziano servizi innovativi e sperimentano nuovi modelli organizzativi integrati pubblico-privato orientati a fronteggiare i nuovi bisogni emergenti (legati allo sviluppo dell’innovazione sui temi dell’abitare, dell’energia, della cultura, della rivitalizzazione delle aree interne, del riuso dei beni pubblici, dell’inclusione lavorativa delle persone più fragili, eccetera).

L’attivazione capacitante, poi, non riguarda solo gli attori capacitati e capacitanti, ma anche i contesti, le comunità locali in cui essa viene agita, che sono al tempo stesso *driver* e destinatari di attivazione capacitante (Lombi, Marzulli, Moscatelli, Pavesi, 2017).

*Le comunità locali possono essere anzitutto driver*, nella misura in cui gli spazi sociali, intesi come luoghi di incontro e di scambio tra le persone, i gruppi, le organizzazioni, diventano *ambienti* facilitatori nei quali, attraverso le relazioni di reciprocità, si possono individuare quelle risorse e quelle competenze necessarie per far fronte ai problemi di vita delle persone e dei gruppi, i vecchi e nuovi bisogni sociali. In particolare, la storia delle imprese sociali (Ambrosini, Boccagni, 2009) ci dice che la presenza in un contesto territoriale locale di capitale sociale bonding, ossia quel capitale sociale

tipico dei gruppi, delle cerchie sociali strette o caratterizzate da una comunanza di condizioni, di bisogni, di riferimenti simbolici condivisi, rappresenta quella condizione di radicamento e di legame comunitario su cui fanno leva e in cui si generano le iniziative solidali organizzate, come appunto le imprese sociali.

I contesti sociali possono però essere anche *destinatari* di attivazione capacitante, in quanto i contesti stessi possono diventare oggetto di politiche, di interventi di attivazione capacitante, tesi a promuovere nei territori (e negli attori sociali che li popolano) la capacità di mobilitare le proprie risorse, creare alleanze, promuovere uno sviluppo condiviso. In questo senso l'azione del terzo settore nelle sue multiformi espressioni svolge una funzione rilevante di promozione di attivazione capacitante e di integrazione condivisa fra gli attori del territorio (un esempio emblematico sono i progetti di rigenerazione urbana che si inseriscono a pieno titolo nei progetti di *welfare community-based*).

Questo favorisce la produzione di capitale sociale bridging (cioè quel capitale sociale che connette soggetti distinti e separati, facendo loro sperimentare la fiducia, fluidificando così le relazioni sociali), proprio grazie alla costruzione di legami sociali che si stabiliscono tra organizzazioni di natura diversa (istituzioni pubbliche, imprese del profit, attori della società civile).

Riconoscere la centralità delle imprese sociali nella creazione di territori capacitati e capacitanti fa rientrare nell'agenda il tema della qualità del *civic engagement* che aveva visto la sua età d'oro nel periodo dei movimenti sociali e culturali negli anni '60 e '70, e che oggi deve invece fare i conti con un quadro politico e sociale caratterizzato da tendenze che spingono con forza verso l'individualismo, il disimpegno e dunque verso la crisi dell'*engagement* sociale e democratico. Quindi occorre qui riconoscere anche un ruolo culturale e politico che le organizzazioni di Terzo settore, le imprese sociali, la società civile organizzata possono giocare in una situazione di profonda crisi di responsabilità.

Nella loro azione di attivazione capacitante sui territori nei confronti di altri attori (della stessa natura, o di natura diversa), i diversi attori del Terzo Settore sono chiamati (e di fatto le ricerche ci dicono che lo stanno piano piano facendo, attraverso percorsi innovativi di costruzione del welfare locale, vedi Bilotti, Marzulli, Pavesi, 2022) a ricostruire una relazione con le istituzioni pubbliche sempre più politica e dialogica in grado di stimolare una riflessione ampia rispetto al disegno del welfare locale, alla necessità di innovare e differenziare i flussi e la gestione delle risorse, di attivare strategie per promuovere una reale collaborazione nella progettazione, nella realizzazione, nella rendicontazione e valutazione degli interventi, dei servizi, delle politiche. Insomma, la spinta innovativa che deriva all'impresa del non profit conduce sempre più verso una riflessività congiunta che supera la logica della delega, della separazione, dell'appalto, per arrivare ad una vera co-progettazione: sta di fatto cambiando, seppure con tempi e modalità diverse nelle diverse aree del Paese, l'approccio allo sviluppo locale favorito anche da un protagonismo civico diretto verso una maggiore tutela dei beni comuni (Borzaga, Zandonai, 2015).

Un esempio emblematico di quanto l'impresa sociale possa essere un soggetto attivatore di comunità è rappresentato dalle imprese sociali di comunità, ossia quelle organizzazioni imprenditoriali attive in diversi settori che sono orientate in maniera esplicita a potenziare la coesione sociale in una



determinata comunità locale, promuovendo la collaborazione e la partecipazione dei diversi attori sociali (Bianchi, 2021).

Questo tipo di organizzazione rende esplicito ciò che nell'impresa sociale è presente, ma spesso rimane implicito: la capacità di attivare responsabilità diffuse, di collegarle e di tenerle insieme, co-producendo beni e servizi, creando di fatto "più comunità" e incrementando il capitale sociale.

Le imprese sociali di comunità, infatti, riconoscono la comunità locale come loro target specifico in una duplice accezione: come beneficiario delle azioni, ma anche come generatore di risorse da accompagnare nell'emersione e nell'attivazione. Nel primo significato, l'impresa di comunità agisce come un "dispositivo di rigenerazione" (Farina, Teneggi, Venturi, Zandonai, 2017) in quanto produce comunità coagulando i diversi interessi particolari in una progettualità condivisa. Nel secondo caso, le imprese sociali di comunità sono in grado di valorizzare le potenzialità del territorio locale e di creare, rafforzare e mantenere reti di relazioni sia di carattere informale con i soggetti che più da vicino fanno parte dei beneficiari delle attività dirette e di empowerment (persone, famiglie, reti di prossimità), sia di carattere formale con i principali attori del sistema che operano nei territori (enti locali, ma non solo, anche aziende private), creando così i presupposti per una co-programmazione e una co-progettazione dei servizi e un sistema di governance condivisa.

### Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., Boccagni P. (2009), *Imprese sociali e rapporti con la comunità locale: radicamento, legittimazione, rappresentanza*, in "Partecipazione e conflitto", 2(3), pp. 147-169.
- Ardigò A. (1980), *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna.
- Bianchi M. (2021), *le cooperative di comunità come nuovi agenti di aggregazione sociale e sviluppo locale*, in "Impresa sociale", 2, pp. 71-83.
- Bilotti A., Marzulli M., Pavesi N. (2022), *Innovazione sociale nelle esperienze di Welfare Responsabile*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 3, in corso di pubblicazione.
- Borzaga C., Zandonai F. (2015), *Oltre la narrazione, fuori dagli schemi: i processi generativi delle imprese di comunità*, in "Impresa sociale", 5, pp. 1-7.
- Cesareo V., Vaccarini I. (2006), *La libertà responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cesareo V., Pavesi N. (2019), *Il Welfare Responsabile alla prova*, Vita e Pensiero, Milano.
- Farina E., Teneggi G., Venturi P., Zandonai F. (2017), *Tesi battagliere sul fare imprese di comunità*, in "Anomazione sociale", 308, pp. 23-31.
- Lombi L., Marzulli M., Moscatelli M., Pavesi N. (2017), *Una proposta aperta: i suoi tratti distintivi*, in Cesareo V. (a cura di), *Welfare Responsabile*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 485-518.
- Pavesi, N., Ferrari, C. (2022), *Welfare responsabile e sviluppo di comunità*, in "Sociologia", LIV (2), pp. 139-144.
- Sen A.K., Nussbaum M. C. (1993), *The quality of life*, Oxford Clarendon Press, New York.

# POTERI E DOVERI DELLA POLITICA E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: QUALE RESPONSABILITÀ?

di Nicola Pasini

In democrazia è fondamentale il rapporto fra governanti e governati, attraverso una relazione duale e di reciprocità. Su questo rapporto, per dirla con Robert Dahl, si fonda sia la *responsiveness* (rispondenza) dove il politico (P) viene legittimamente eletto dai cittadini e deve rispondere del suo operato, sia l'*accountability* (il dovere di render conto) che si applica tanto al politico quanto ai funzionari della pubblica amministrazione (PA). Tuttavia, tra politica e pubblica amministrazione, da sempre, il rapporto è complesso. Il tema di "chi controlla chi" e "chi decide che cosa" nelle relazioni tra ceto politico e ceto amministrativo è tornato ad essere centrale: totale subordinazione delle burocrazie pubbliche alle decisioni dei politici, oppure assoluta autonomia, indipendenza e neutralità delle prime rispetto alle seconde?

Nel corso del tempo, la netta separazione (semmai sia esistita) tra P e PA – dove alla P si attribuisce l'attività decisionale che in ultima istanza vincola la collettività, mentre alla PA si attribuisce la mera esecuzione delle decisioni prese in sede politica – ha lasciato spazio a un ruolo "politico" delle burocrazie pubbliche. È sempre più evidente come le politiche pubbliche vengano implementate attraverso gli apparati amministrativi serventi. Se è vero che la burocrazia è l'apparato che "serve" il ceto politico, da essa dipendono le condizioni per la realizzazione delle politiche pubbliche, tant'è che in diversi settori strategici siamo di fronte alla cosiddetta burocratizzazione della politica e non alla 'potenza' e all'invasività della politica. Attribuendo così un ruolo attivo alla burocrazia nel sistema politico democratico, si apre una questione normativa relativa agli orientamenti di valore che emergono dai burocrati, proprio perché questi valori potrebbero essere in disaccordo con quelli espressi dal ceto politico legittimamente eletto. In effetti, se PA esprime valori propri, sia pur rispettosi delle regole dello stato di diritto, ma in aperto conflitto con alcuni valori e con l'orientamento normativo delle politiche pubbliche cui fanno riferimento i politici eletti democraticamente, allora i rapporti tra P e PA rispetto alle decisioni da prendere entrano in collisione; sarebbe invece auspicabile una soluzione dove l'operato del governo induca a una sostanziale collaborazione con l'amministrazione. Infine - accanto alle prescrizioni del diritto - nell'ambito dell'etica della pubblica amministrazione di tradizione anglosassone, hanno sempre più efficacia i codici etici che potrebbero applicarsi tanto ai funzionari pubblici quanto ai politici. L'intento, pur tenendo conto del realismo politico, è di creare le condizioni per comportamenti responsabili, virtuosi e corretti attuati da politici e funzionari pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni. Si ritiene, infatti, che l'etica applicata alla politica e alla PA favorisca un processo decisionale più trasparente e risponda adeguatamente alle richieste di *accountability* sempre più forte proveniente da tutti gli *stakeholders*, siano essi cittadini, elettori, gruppi di interesse e di pressione.

## 1. Quale responsabilità tra il modello di burocrazia classica e burocrazia politica

Alla luce degli studi pionieristici wilsoniani e weberiani relativi alla PA<sup>1</sup>, il punto di partenza della nostra analisi presuppone che qualsiasi azione amministrativa debba essere politicamente neutrale, poiché la PA è intesa solo come strumento operativo degli organi politici elettivi. Di qui la convinzione – caratterizzante il rapporto P/PA nella maggior parte dei paesi a tradizione democratica – che:

1. la burocrazia professionale deve alternativamente “servire” con la medesima equanimità rappresentanti politici con ideologie e valori differenti e con altrettanto differenti programmi politici;

2. la burocrazia ha un ruolo esclusivamente esecutivo, in quanto nelle democrazie rappresentative la legge implica decisioni autoritative la cui responsabilità finale è del personale politico (P), scelto con modalità politico-elettorali; la PA quindi non è che una macchina passiva o meglio uno strumento nelle mani della classe o del ceto politico.

Tuttavia, non solo tra gli studiosi, ma anche nell'opinione pubblica allargata, vi è la consapevolezza che i funzionari amministrativi sono protagonisti attivi del *policy making* e determinano l'implementazione delle diverse politiche pubbliche.

Ciò dipende da una valutazione dell'evoluzione dei sistemi organizzativi come le burocrazie pubbliche, ove il contrasto della dicotomia gerarchia/ competenza si coglie e si risolve nel momento in cui si passa da un sistema piramidale-gerarchico a un sistema a matrice o a rete; ciò significa che l'autorità di chi è più in alto nella scala gerarchica (flusso in verticale) è messa in discussione dall'autorità dell'esperto (flusso orizzontale), con maggiori possibilità di adottare la decisione di successo in ambienti caratterizzati dalla presenza di una pluralità di domande, in un contesto sempre più dominato dalla complessità sociale (Panebianco, 1989: 265). Così ai vertici degli apparati amministrativi si consumano conflitti tra figure apicali, in competizione fra loro nell'affermare istanze tradizionalistiche come l'autorità di ruolo ovvero istanze innovative fondate sull'autorità della conoscenza.

Si configura, quindi, un modello dove il peso della gerarchia si trova ridimensionato e dove, unitamente all'esercizio di *expertise*, si produce un ambito di autonomia d'azione che allontana inesorabilmente la figura del funzionario pubblico dal modello classico del burocrate. Tuttavia, nel campo della PA, permangono e si sedimentano tratti caratteristici come il monopolio delle informazioni strategiche nel processo decisionale e delle conoscenze tecniche (Crozier, 1970), nonché il controllo discrezionale sul processo di esecuzione delle politiche (caratteristiche già ben esplicitate dallo stesso Weber).

Possiamo allora asserire che la burocrazia pubblica è qualcosa di più e di diverso di uno strumento nelle mani degli organi politico-deliberativi? Se tali sono le caratteristiche dei funzionari di professione, è legittimo sostenere che essi rivendichino, in una prospettiva di etica della responsabilità, un *ethos* istituzionale (lo Stato) e un *ethos* professionale (il gruppo professionale di appartenenza) oltre a un *ethos* politico-partitico, che consenta loro di comportarsi in modo imparziale e neutrale, ma anche autonomo rispetto a decisioni politiche che potrebbero mettere a repentaglio la propria professionalità. Laddove esista omogeneità culturale tra P e PA, tale condivisione di valori potrebbe dar luogo a un processo di

---

<sup>1</sup> Proprio a partire dallo studio dei classici come Wilson, Weber, Mosca, Michels, i rapporti tra burocrazia e democrazia sono molto ben delineati dall'antologia curata da Ferraresi e Spreafico (1975).

burocratizzazione della politica ovvero di politicizzazione dell'azione burocratica senza che questo pregiudichi rapporti virtuosi tra le due sfere.

La presenza di fratture culturali e di conflitti non negoziabili sul terreno dei valori, alimentando la differenziazione tra i principi organizzativi informativi del sistema di P e di PA, aumenta l'incomunicabilità tra i due ambiti, favorendo lo sviluppo di una burocrazia autoreferenziale che introietta i propri valori tradizionali, con il rischio di rendere inefficiente e inefficace l'azione governativa.

Un primo "nodo concettuale" ci viene proposto attraverso la fondamentale distinzione tra *burocrazia classica* (dove PA e P sono due sfere totalmente separate) e *burocrazia politica* (dove PA e P sono due sfere che si sovrappongono, poiché condividono totale condivisione di valori, obiettivi programmatici e piattaforme politiche, approcci e stili decisionali, ecc.; Putnam, 1973, 1975). Esse rappresentano gli ideal-tipi di alcune variabili dicotomiche relative a: neutralità di PA vs. non neutralità della PA; monismo vs. pluralismo; super partes vs. spirito di parte; interesse pubblico vs. ideali politici e obiettivi programmatici delineati da P (Putnam, 1973, 1975). È a partire dai contributi di Gaetano Mosca, Robert Michels e Max Weber, che si delineano non solo i significati (valutativi e neutrali) del rapporto tra P e PA, ma anche la consapevolezza che:

*"la distinzione tra la figura del politico e quella del funzionario configura una delle dicotomie più inconciliabili"* (Ferraresi, 1975: 26)

Dall'impostazione legalista e formalistica che prevede netta separazione tra P e PA – dove alla P si attribuisce l'attività decisionale che in ultima istanza vincola la collettività, mentre alla PA si attribuisce la mera esecuzione delle decisioni prese in sede politica (P) – nel corso del tempo, ma già a partire dalla riflessione svolta dai classici di cui sopra, si riconosce l'importanza della partecipazione dei funzionari ai processi politici, nonché dell'ambiguità del ruolo politico delle burocrazie pubbliche. In sostanza, nel tentativo di proporsi anche nella veste di decisori, per quanto possa essere loro consentito, si appropriano di quella *categoria della responsabilità rispetto allo scopo*, questa si ascrivibile a entrambe le figure, recuperando – data la struttura e l'organizzazione dei processi decisionali al vertice – una forma di collegialità intesa appunto come condivisione degli scopi da raggiungere. D'altra parte, le considerazioni relative a un ruolo attivo della PA muovono dal fatto che si è assistito a una crescita delle responsabilità pubbliche, dovuta all'ampliamento dell'area d'intervento della politica nelle società, dove si sono sviluppati programmi e sistemi di intervento basati sul *welfare state*: sul binomio governabilità/ingovernabilità si è costruita la teoria del sovraccarico di governo (*overload*), con il risultato che si è accresciuta la responsabilità di governo su tematiche globali dell'economia, incoraggiando l'aumento di aspettative da parte dei cittadini. Inoltre, attribuendo un ruolo attivo alla burocrazia nel sistema politico, si apre una questione normativa relativa agli orientamenti di valore che emergono dai burocrati, proprio perché questi valori potrebbero essere in disaccordo con quelli espressi dal personale politico legittimamente eletto. In effetti, se PA esprime valori propri, sia pur rispettosi delle regole dello stato di diritto, ma in aperto conflitto con alcuni valori e con l'orientamento normativo delle politiche pubbliche cui fanno riferimento i politici eletti democraticamente <sup>2</sup>, allora i rapporti tra P e PA rispetto

---

<sup>2</sup> Nell'impostazione formalistica e nella prospettiva dualistica (Panebianco, 1986, 1988) relativa ai rapporti e al dominio tra le due sfere, P è > (maggiore e dominante) di PA in funzione del fatto che P è direttamente responsabile nei confronti dell'elettorato, mentre PA non ha una diretta responsabilità.

alle decisioni da prendere entrano in collisione; mentre sarebbe auspicabile una soluzione responsabile dove il buon lavoro svolto da un governo induca a una sostanziale collaborazione con l'amministrazione.

A questo punto possiamo legittimamente chiederci: quanta autonomia siamo disposti a concedere alla PA, sapendo che, come centro di potere autonomo, la burocrazia detiene strutturalmente ampi spazi di manovra? Quanto è, quindi, auspicabile che vi siano interferenze reciproche tra P e PA rispetto a una loro, apparentemente più funzionale, separazione?

La motivazione a separare, ovvero a sovrapporre, le sfere della politica e dell'amministrazione nasce dalla percezione che il cittadino-utente ha della responsabilità assunta dagli attori decisori e/o gestori; infatti, un'attività responsabile sposta l'asse del confronto dalla contrapposizione pura alla condivisione e collaborazione tra le due sfere: l'esito delle riforme, non essendo mai a somma zero, viene meglio accettato dalla società se frutto di compartecipazione; il peso della responsabilità si diluisce su più attori e anche la "lettura" delle aspettative può avvenire in maniera più completa. Questa prospettiva che recupera la dimensione della collegialità esprime una modalità di governo incentrata sulla competenza e sulla conoscenza, caratteristiche tipicamente detenute dai quadri amministrativi.

Sebbene la teoria di Weber fornisca un'utile approccio analitico alla comprensione del rapporto tra P e PA inteso in questo senso, elaborando il concetto dell'autorità collegiale come espressione di quello che potremmo definire un decisionismo gerarchico illuminato, essa offre una importante chiave di lettura che ha forte valenza teorica, ma un basso riscontro empirico: chi governa (sempre più sospinto verso il dilettantismo) ha necessità di recuperare informazione tecnica, difendendosi così dalla supremazia del sapere specialistico di origine burocratica. Solo così il politico è in grado di conservare e perpetuare il suo potere. In realtà, molto più semplicemente assistiamo al fatto che le decisioni di P si consolidano a livello di *network* sempre più differenziati, attraverso la realizzazione di aree informali, dove le relazioni fra P, PA e gruppi d'interesse sono più aperte e trasversali. Occorre, quindi, spingersi oltre il dualismo interpretativo dei rapporti P/PA, oltre il legalismo tradizionale, mettendo in questione anche l'idea – per molti non più sostenibile – dell'autoregolazione burocratica, per la quale lo sconfinamento delle competenze di PA su P viene impedito dall'esercizio di un *ethos* burocratico professionale a garanzia dell'imparzialità politica<sup>3</sup>? Spingersi oltre significa però imporre la definizione di un nuovo orizzonte teorico e interpretativo per tutta la vicenda della pubblica amministrazione. Ci si rende conto dell'intreccio funzionale tra sfere della P, PA e dei gruppi di pressione e interessi che rivendicano aspettative, più o meno legittime, nei confronti della politica stessa. Peraltro, i gruppi di interesse, intervenendo attraverso la logica dell'influenza nella modalità di compilazione dei temi dell'agenda politica, producono l'effetto di espandere la funzione di governo, in quanto il prodotto del processo decisionale risente della stessa interazione tra gruppi, P e PA. La burocrazia si snatura della sua funzione tradizionale, divenendo luogo di mediazione tra Stato e pluralità di interessi più o meno organizzati. In tale situazione da un lato la PA è sempre più coinvolta nei processi di *policy making*,

---

<sup>3</sup> Per Panebianco (1988: 1630) i partiti (P) possono contare su quattro modalità di controllo: 1) autoregolazione burocratica; 2) sistema delle spoglie; 3) reclutamento particolaristico (annullamento dei criteri di merito; clientelismo); 4) ricorso a funzionari politici (creazione di staff ministeriali).

entro una rete di rapporti che legano rappresentanti eletti, funzionari pubblici e organizzazioni degli interessi; dall'altro rimane l'idea di una burocrazia 'neutrale' totalmente distinta dalla politica, burocrazia che fa perno sulla concezione formale e razionale dell'amministrazione.

Nell'analisi weberiana, *la distinzione tra P e PA si comprende soprattutto attraverso la nozione di responsabilità*, esclusiva e in prima persona per il politico, per qualsiasi cosa egli faccia, dato che "egli non può e non deve rifiutarla o farla rimbalzare su altri", *in primis* sui funzionari della PA (Weber, 1975: 102-103). P è responsabile fino in fondo delle sue azioni anche perché, a fine mandato o a fine legislatura, si sottopone a 'una resa dei conti' con l'elettorato, mentre PA in quanto non eletta dai cittadini (per lo più nominata, come avviene attraverso lo *spoils system*), non ha legittimazione piena e investitura nella gestione della cosa pubblica. Inoltre, lo spirito direttivo di P – caratterizzato da parzialità, lotta, passione (*ira et studium*) – è qualcosa di completamente diverso rispetto al funzionario della PA, non necessariamente nella forma, ma nella sostanza dell'azione di cui è totalmente responsabile. Per il funzionario, invece, l'amministrazione è caratterizzata da imparzialità, la cui condotta si svolge "senza collera e predilezione" (*sine ira et studio*). Sottoposto a ferrea disciplina etica e giuridica, egli è comunque tenuto a eseguire coscienziosamente un ordine, in quanto impartitogli con insistenza da P (autorità a lui preposta), nonostante PA possa far osservare l'erroneità dell'atto che si sta per compiere, sia perché l'azione di P potrebbe non rispettare le regole del gioco dello Stato di diritto sia perché l'azione è sbagliata in sé. In ogni caso, è lo spirito d'ufficio (denominato "sentimento di dovere d'ufficio"), dietro cui si tutela PA, ad avere la meglio nei confronti della sua stessa volontà personale di compiere l'azione in modo contrario (e corretto?)<sup>4</sup>. In tale direzione, sempre Weber sostiene che:

*"il funzionario deve stare «al di sopra dei partiti», cioè in realtà al di fuori della lotta per acquisire una potenza propria. Invece, la lotta per la conquista del potere e della responsabilità personale di fronte alla propria causa che da essa deriva, costituisce l'elemento vitale del politico e dell'imprenditore"* (Weber, 1975: 107; Weber, 1977, 2006).

Inoltre, preoccupato dal dominio della specializzazione del funzionario (l'*expertise*), che accumulerebbe così un potere indistruttibile (la cosiddetta gabbia o guscio d'acciaio), proprio per impedire la totale burocratizzazione della società (e della politica), il politico ricorre al potere carismatico del '*leader*', appunto per far fronte al corpo indipendente che avanza nella società moderna.

Di qui il problema della relazione tra PA e potere (intrinseco), rispetto alla quale ci si chiede: PA, padrona o serva del proprio agire? PA, corpo indipendente o strumento per qualsiasi fine o interesse essa debba servire? Sulla neutralità politica di PA e sulla lealtà (o fedeltà) verso la leadership politico-partitica, comunque democraticamente eletta, si gioca la natura del rapporto, virtuoso o vizioso, tra P e PA. Il dilemma della società democratica riguarda da un lato il controllo effettivo sulla PA da parte sia dei politici sia dei cittadini (che rivendicano legittimamente procedure amministrative impersonali e trasparenti) al fine di impedire la immensa concentrazione di potere in mano a *élite* molto specializzate, ma tuttavia non

---

<sup>4</sup> "Un funzionario il quale – torniamo a ripetere – riceve un ordine a suo giudizio sbagliato può – e deve – fare osservazioni. Se il superiore insiste nell'ordine, non è soltanto dovere del funzionario, ma suo onere eseguirlo come se esso corrispondesse alla sua intima convinzione, mostrando con ciò che il suo sentimento di dovere di ufficio è superiore alla sua volontà personale" (Weber, 1975: 106).

democraticamente elette; dall'altro lato, il totale asservimento di PA a P potrebbe comportare una limitazione assoluta della propria autonomia, con conseguenze nefaste sull'efficienza ed efficacia della struttura burocratica stessa, la quale per poter svolgere in modo appropriato le funzioni cui è incaricata necessita proprio di autonomia e discrezionalità. Come impedire che tale centro di potere possa diventare un corpo totalmente indipendente e, quindi, difficilmente non regolabile (non solo giuridicamente, ma soprattutto nella pratica politica), ovvero essere in totale balia di P?

L'analisi dei rapporti 'fiduciarî' tra P e PA necessariamente chiama in causa *la selezione e il reclutamento dei funzionari* di quest'ultima. Facendo qualche esempio, partiamo dalle seguenti questioni: "Quali criteri (oggettivi) utilizziamo per misurare il merito?", "che cosa rende un candidato al ruolo di pubblico funzionario più qualificato di altri?", infine, "come e/o che cosa definisce il merito"? Queste domande trovano risposte nella formulazione di concetti generali, dove non esiste un consenso diffuso intorno a una particolare definizione. Per cui, più banalmente, si decide che il merito è attribuito e riconosciuto a coloro che superano prove attinenti i compiti cui saranno destinati, introducendo un criterio di oggettività insindacabile; oppure definisce il merito il numero di anni di anzianità di servizio. Questi assunti hanno mostrato la loro debolezza nell'aiutare a selezionare la classe dirigente della pubblica amministrazione: criteri oggettivi di selezione basati su punteggi, totalizzazioni di *performances* didattiche, non sono sufficienti a calcolare le capacità richieste a un amministratore, il quale misura il proprio successo o fallimento attraverso il confronto con il pubblico e l'assunzione di responsabilità rispetto al suo operato. Così le modalità di selezione si modificano concentrandosi su caratteristiche soggettive che devono dimostrare le loro abilità nel definire, condurre e sviluppare strategie e obiettivi, affermando condotte di eccellenza in contesti nuovi e sempre in mutamento.

Benché molte ricerche empiriche abbiano evidenziato le conseguenze sul rendimento istituzionale in relazione ai diversi meccanismi di reclutamento dei dipendenti pubblici, dovendo qui delineare le questioni teoriche alla base delle relazioni (virtuose o meno) tra P e PA, ci si chiede se vi sia un maggior grado di competenza amministrativa nei funzionari di carriera rispetto a coloro che vengono scelti nelle più alte cariche politico-amministrative per il loro sostegno e per la loro lealtà (o fedeltà?) al partito politico che li ha designati a tali cariche. È evidente che un maggior controllo di P su PA è in grado di garantire il sistema politico e sociale da qualsiasi deriva verso la famosa "gabbia d'acciaio". Non necessariamente, però, la designazione diretta da parte di funzionari pubblici può essere un buon antidoto, *se P non è in grado di stimolare PA a produrre beni e servizi pubblici, rispondendo esclusivamente in modo responsabile alle legittime istanze dei cittadini.*

## **2. Oltre la gabbia d'acciaio: per un rapporto virtuoso tra P e PA, cittadini e imprese**

Una prerogativa degli 'esecutivi', ormai sostenuta dall'osservazione di *trend* consolidati, attribuisce a questi una responsabilità incrementale, che ha come diretta conseguenza l'ampliamento degli apparati burocratici. Tale fenomeno alimenta il senso comune che interpreta l'accrescimento di PA principalmente come aumento della spesa pubblica, percepita per lo più in termini di "spreco" di risorse pubbliche e correlata alle inefficienze di cui il cittadino ha diretta esperienza; ciò crea tensioni critiche i cui effetti indesiderati si manifestano in un deterioramento del senso di eticità

dello Stato, che a sua volta si declina in una mancata disponibilità da parte dei cittadini ad accettare la condizione di sopportare sacrifici per il 'bene comune' e, quindi, in una resistenza a trasferire risorse proprie verso lo Stato.

In termini più generali, si è assistito alla trasformazione di una 'burocrazia guardiana', tipica espressione dei regimi liberali, con funzionari pubblici stipendiati dedicati all'amministrazione, in una 'burocrazia interventista', rappresentazione dell'avvento delle democrazie di massa e delle loro evoluzioni, espressione di un nuovo tipo di funzionario pubblico, questa volta connotato più nel senso del 'politico' che dell'"esecutore" (Panebianco, 1986). È proprio grazie a questa trasformazione che si crea lo spazio per l'esercizio dello *spoils system*, cosa fino ad allora inconcepibile, data la forte tradizione di *status* conferito al funzionario pubblico.

Come abbiamo visto nel precedente paragrafo, la contaminazione nella sfera burocratica di alcuni elementi propri della politica ha avuto una rilevante incidenza sull'autonomia di PA, ridefinendo la funzione di "esecuzione"; la misura dei vantaggi che ne possono conseguire dipende dal grado di apertura, che va da una semplice considerazione del peso di P all'applicazione dello *spoils system*, la cui pratica è accettabile solo se inserito in un contesto di legittimità e democraticità.

Inoltre, la maggior parte della letteratura esistente relativa ai rapporti fiduciari tra cittadini, PA e P, affrontata prevalentemente nel contesto anglosassone, mostra che si sono avute molte esperienze empiriche che hanno portato alla messa a punto di strumenti utilizzabili dai cittadini e dai diversi *stakeholders* per valutare sia la qualità dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, sia le politiche pubbliche dei vari settori che hanno adottato tali strumenti, come sanità, trasporti, istruzione e così via. La questione, collegata al paragrafo precedente, relativamente all'*accountability* e alla rispondenza della PA in società multietniche e multiculturali pone l'attenzione alle compatibilità o meno dei valori condivisi presenti in una società – nonostante la presenza di frammentazione sociale, linguistica, culturale, religiosa – e le differenti richieste di beni e servizi pubblici erogati quasi esclusivamente attraverso agenzie statali e su base universalistica.

Oltre all'ambito politico in senso stretto, interessato a una relazione privilegiata tra P e PA, come favorire un rapporto virtuoso tra PA e imprese? Anzitutto si deve partire dal presupposto che imprese e PA oggi agiscono in un contesto pluralistico totalmente rinnovato rispetto al passato in cui era dominante un modello neo-corporativo basato sul monopolio della rappresentanza degli interessi, sia dei lavoratori sia degli imprenditori; inoltre, in ambito pubblico (PA) e in quello privato (imprese) le conseguenze derivate dalla loro attività investono ogni settore e ogni aspetto del sistema, indipendentemente che ciò sia un esito voluto o imprevisto.

Queste considerazioni introducono la questione della *responsabilità sociale non solo della PA, ma anche dell'impresa*: oggi c'è maggior consapevolezza, da parte degli imprenditori e delle associazioni imprenditoriali, che ogni loro azione ha ripercussioni nella sfera sociale. Ne consegue la necessità di adoperarsi non solo per il vantaggio legittimo dei propri dipendenti o azionisti, ma anche per quello dell'intera cittadinanza, in riferimento a coloro che sono interessati direttamente agli esiti delle attività dell'impresa, i consumatori, o a chi ne è "toccato" indirettamente, cioè la società intera. La responsabilità sociale apre una serie di controversie riguardo alla sua legittimità e al dovere dell'impresa di occuparsi, investendo risorse economiche, di personale e di tempo, della risposta alle esigenze emergenti dalla comunità, fronteggiando tematiche che normalmente dovrebbero essere affrontate dalle pubbliche istituzioni attraverso gli schemi del



*welfare*. Il coinvolgimento delle imprese in tali compiti è giustificato non solamente da motivazioni etiche, ma anche dalla consapevolezza che, in un siffatto sistema economico, politico e sociale – dove i comportamenti di ogni attore determinano conseguenze sugli altri attori, modificando quindi l'ambiente circostante – ogni azione volta a migliorare la condizione del sistema in generale può produrre vantaggi per tutti. Il concetto di responsabilità sociale delle imprese, soprattutto in un periodo in cui il *welfare state* – risposta istituzionale ai bisogni della cittadinanza non soddisfatti dal mercato – non è in grado di offrire soluzioni adeguate, è di rilevanza strategica e alimenta un acceso dibattito sulla sua legittimità come aspetto strutturale di ogni impresa volta al profitto e sulle eventuali modalità di adempimento.

I vincoli della PA spesso ostacolano le nuove iniziative industriali e finanziarie, rallentano lo sviluppo economico e determinano la crescita dei costi aziendali, minacciando perciò i progetti innovativi e i nuovi investimenti della libera impresa. Di conseguenza la razionalizzazione della PA verso una maggior efficienza ed efficacia è considerato un presupposto fondamentale dagli imprenditori per la competitività delle imprese stesse. Proprio per far fronte a questi problemi e a queste nuove esigenze, da qualche decennio nei principali paesi occidentali stiamo assistendo a un processo di riforma istituzionale della PA e, dal punto di vista organizzativo, alla sua trasformazione in sistemi aperti, abbandonando perciò meccanismi auto-referenziali e atteggiamenti di chiusura nei confronti della cittadinanza (si veda oltre la classificazione tipologica delle organizzazioni). Viene data la possibilità a tutti gli attori di costituirsi come interlocutori attivi della PA e del governo, assumendo un ruolo determinante nei processi di valutazione, e successivamente di decisione, delle politiche pubbliche.

A tal fine, quello che si auspica è che si inneschi una sorta di "circolo virtuoso" nel quale istituzioni pubbliche, associazioni per la salvaguardia dei diritti di cittadinanza, imprese pubbliche e private abbiano modo di interagire influenzandosi a vicenda verso un maggior coinvolgimento e partecipazione reciproca, gli uni coinvolti nelle attività e nelle vicende degli altri, consolidando una dinamica che promuove il benessere e gli interessi della collettività. Poiché il processo di formazione e attuazione delle politiche pubbliche coinvolge tanto le imprese e le associazioni imprenditoriali quanto la PA – contrariamente al senso comune che vuole che tale processo sia esclusiva dei politici e dei governanti – nel corso di una politica pubblica le imprese o le associazioni imprenditoriali partecipano scambiando consenso e capacità di autodisciplina per ottenere potere per sé e benefici per gli eventuali gruppi sociali che rappresentano; ma esse agiscono anche come gruppi di pressione, e in questo caso scambiano informazioni e consenso per ottenere esiti utili ai loro membri.

Alla luce di tali innovazioni, il rapporto tra imprese e amministrazioni pubbliche sta effettivamente mutando? Gli imprenditori sono disposti a dotarsi di nuovi strumenti (bilanci sociali, codici etici, rispetto della concorrenza, ecc.) che potranno avvantaggiare anche i loro interessi? Di contro, la PA sta modificandosi per incontrare le esigenze degli imprenditori, pena gravi scompensi nello sviluppo economico dell'intero paese? La PA deve necessariamente acquisire maggior efficienza ed efficacia per sostenere il rilancio nel territorio dell'imprenditoria, data l'importanza del contesto burocratico istituzionale.

La riforma della PA andrà a buon fine solo laddove, da fattore di rallentamento dello sviluppo economico (i vincoli burocratici incidono negativamente sull'operatività e sulla competitività delle imprese), diventi un fattore di promozione e sviluppo del territorio, migliorando il suo rendimento, attraverso la ridefinizione

del suo ruolo in società. Si pensi solo allo sviluppo del governo elettronico e alle conseguenze dell'innovazione tecnologica e organizzativa. Ma senza un forte investimento in risorse umane e un nuovo approccio di carattere culturale, la meta rimarrà sempre lontana.

### **3. La via dei codici etici: una prospettiva ideale tra realismo e formalismo giuridico**

Il rapporto di rappresentanza politica, in un contesto liberal-democratico, si configura come un *contratto sociale (delega di autorità responsabile)* tra rappresentate eletto ed elettori, finalizzato a far fronte all'insieme di aspettative e interessi che i secondi possono legittimamente vantare nei confronti dei primi. Poiché nella sua azione politica e amministrativa il rappresentante eletto produce effetti diretti e indiretti su altri soggetti, anche aspettative e interessi di questi ultimi devono essere tenuti in debita considerazione e, in quanto tali, vanno annoverati fra i contenuti del contratto. Analoghe considerazioni valgono, sempre in un contesto liberal-democratico, per la funzione pubblica; in relazione sia al personale politico rappresentativo e di governo, sia ai cittadini in quanto destinatari delle prestazioni e dei servizi realizzati dalla Pubblica amministrazione. I soggetti di questo ipotetico contratto sociale sono gli *stakeholder*, sia per il personale politico elettivo, sia per il pubblico funzionario. L'esercizio della rappresentanza politica e della funzione pubblica contribuiscono così a definire il processo democratico. A questo punto non resta che verificare quali siano le condizioni di possibilità di un'iniziativa spontanea del mondo politico volta ad autodisciplinare se stesso, i propri benefici, le proprie modalità di comportamento. È chiaro che a questo punto la discussione si sposta sul piano culturale, investendo gli orientamenti normativi e ideali ai quali un ceto politico professionalizzato, sotto la spinta dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione di massa, può sviluppare in risposta ad un rischio di delegittimazione del proprio ruolo sociale.

Fra gli strumenti più adeguati a rispondere a questo problema vi è il *codice etico*, che rappresenta un modo per determinare condizioni favorevoli all'esercizio di comportamenti politici e amministrativi corretti, responsabili e non opportunistici, sotto la pressione normativa esercitata dalla vigilanza di una comunità in rapporto al rispetto coerente di standard comunemente condivisi e al conseguente innescarsi di effetti reputazionali capaci di sostenere la buona immagine dei soggetti. Il dibattito sui codici etici non è certo una novità, specie nel mondo occidentale e, in particolare, in quello anglosassone degli ultimi quarant'anni. In molti ambiti di attività, a partire dall'economia di mercato e dal mondo dell'impresa, oltre che dalla pubblica amministrazione, l'applicazione di codici etici si è dimostrato essere uno strumento importante per incidere in maniera profonda sugli orientamenti culturali e normativi degli attori, migliorando le prestazioni sociali, dal punto di vista dell'equità, della trasparenza, financo dell'efficienza.

Un codice etico per il ceto politico e per il personale degli apparati serventi della politica dovrebbe essere impostato a partire dai seguenti presupposti:

a) una concezione della rappresentanza democratica ispirata ad un principio di *responsabilità individuale*;

b) una visione della funzione pubblica fondata su un principio di autonomia dei ruoli amministrativi rispetto alla politica, che si fondi sulla certificazione di competenze specifiche finalizzate al perseguimento di obiettivi di pubblica rilevanza rispondenti ai cittadini.

A questo punto, occorre chiarire come un codice etico possa favorire la formazione di un *ceto politico* e di un *ceto burocratico responsabilizzati* nei confronti delle decisioni collettive e, di conseguenza, sensibili rispetto alle conseguenze delle azioni (di qui il concetto, sempre di stampo weberiano, di *etica della responsabilità*). Nella ben nota prospettiva dell'*analisi degli stakeholder* (Freeman, 1984), è possibile individuare i principali soggetti che, a vario titolo, direttamente o indirettamente, possono vantare aspettative e interessi legittimi nei confronti di rappresentanti politici e/o funzionari della Pubblica amministrazione. Essi, in prima approssimazione, sono:

a) per i rappresentanti eletti:

1. i cittadini elettori;
2. gli iscritti e i dirigenti del partito di appartenenza;
3. la comunità sociale circostante;
4. i gruppi di pressione (rappresentanze organizzate di categorie sociali ed economiche);
5. i partiti politici della coalizione di appartenenza;
6. la pubblica amministrazione (e gli apparati direttamente serventi l'azione politico-amministrativa);
7. le istituzioni pubbliche all'interno delle quali si opera (rappresentative e di governo).

b) per i funzionari della pubblica amministrazione:

1. i cittadini elettori;
2. i gruppi di pressione (rappresentanze organizzate di categorie sociali ed economiche);
3. i rappresentanti politici eletti;
4. i politici con funzione di governo;
5. le istituzioni pubbliche;
6. la comunità sociale circostante.

Individuati gli *stakeholder*, molti dei quali sono comuni sia al ceto politico sia a quello burocratico, è necessario pervenire ad un primo complesso di diritti/doveri che contraddistingue il rapporto con essi, in ragione delle diverse classi di azioni che gli eletti e/o i funzionari pubblica possono intraprendere in sede politica e amministrativa. Diritti e doveri che, solitamente, vengono determinati attraverso l'applicazione all'insieme dei comportamenti degli attori suscettibili di una valutazione etica di un sistema di principi morali fondamentali, nel rispetto di una logica più generale che al tempo stesso sia di *accountability*, responsabilità e *responsiveness*<sup>5</sup>. In buona sostanza, il codice etico deve occuparsi di regolare le pratiche nelle quali sono coinvolti gli interessi e le aspettative dei diversi *stakeholder*, sia del ceto politico, sia del ceto amministrativo. Vediamone una lista indicativa:

1. *Rapporti con i cittadini elettori*: si tratta della relazione centrale o per eccellenza del personale politico rappresentativo. Dagli studi sulla rappresentanza si deriva la concezione di delega nella responsabilità che contraddistingue questo

---

<sup>5</sup> Il rapporto fra *accountability* e *responsiveness* è, ai fini della realizzazione di un codice etico per il ceto politico e burocratico, assai importante. Sebbene sembrino concetti almeno parzialmente sovrapponibili, occorre sottolineare come la *responsiveness*, per come la definisce Dahl, concerna esclusivamente il rapporto con i cittadini elettori, mentre l'*accountability* riguarda più in generale l'attività di "rendicontazione" verso il complesso degli stakeholders esistenti.

rapporto, di per sé strutturalmente caratterizzato da condizioni di asimmetria informativa (diverse sono le condizioni di elettori ed eletti sotto il profilo delle informazioni rilevanti per il loro rapporto). Ciò rende possibili comportamenti di natura opportunistica da parte del personale politico rappresentativo, a cominciare dalla manipolazione a fini strategici dell'informazione disponibile ai fini del miglioramento delle condizioni di consenso. Si tratta dell'equivalente della pubblicità ingannevole nel campo delle relazioni con la clientela di un'impresa che produce beni di mercato. Il rapporto con i cittadini è importante anche per gli apparati serventi, poiché da esso dipende la capacità della Pubblica amministrazione di erogare servizi e prestazioni rispondenti alle aspettative e ai bisogni degli utenti.

2. *Rapporti con iscritti e dirigenti del partito di appartenenza*: anche in questo caso siamo in presenza di una significativa asimmetria delle informazioni, che può essere utilizzata dal personale politico rappresentativo al fine di agevolare la propria permanenza in ruolo e la propria centralità rispetto al personale politico di tipo funzionariale (dirigenti e quadri politici di partito). Il rapporto con elettori, iscritti e dirigenti di partito è particolarmente critico, per il personale politico rappresentativo, che può privilegiare l'uno o l'altro lato di questa complessa relazione a seconda delle convenienze. In generale, è evidente come soprattutto il rapporto con i dirigenti di partito possa essere costruito almeno in parte a scapito del rapporto con gli elettori, dipendendo dai primi l'eventuale riconferma nel ruolo elettivo.

3. *Rapporti con i gruppi di pressione*: si tratta del quarto lato dei rapporti significativi sotto il profilo del consenso. Nel caso dei gruppi di pressione, le asimmetrie informative sono assai meno consistenti. Problematica, e quindi suscettibile di una valutazione morale, è invece la capacità di influenza che una rappresentanza di categoria può esercitare sul personale politico rappresentativo, fino al punto di condizionarne in maniera decisiva il comportamento in qualità di attore del processo di *decision making*. Anche per la PA si tratta di un rapporto sensibile, poiché i gruppi di pressione possono cercare di influenzare il funzionamento delle burocrazie statali e locali nel proprio interesse.

4. *Rapporto con la comunità sociale circostante*: si tratta di una relazione che, pur non avendo a riferimento specifici attori, incarna una parte rilevante dell'agire del rappresentante politico, concernendo la sua capacità di partecipare al processo di *decision making* tenendo in debita considerazione una qualche accezione di interesse generale della propria comunità di appartenenza. Esso si sostanzia, da un lato, nel rapporto con il collegio elettorale, ma non solo. Della categoria residuale della comunità sociale circostante fa parte la dimensione territoriale della rappresentanza, così come l'interesse nazionale. Per quel che concerne la Pubblica amministrazione, il rapporto con la comunità sociale circostante si traduce nel rapporto con l'insieme delle domande espresse in ambito territoriale, sia da parte dei cittadini che da parte delle organizzazioni.

5. *Rapporti con i partiti politici della coalizione di appartenenza (maggioranza/opposizione)*: si tratta di un vincolo specifico dell'agire del personale politico rappresentativo, soprattutto per quel che concerne l'attività all'interno di assemblee elettive o organi con funzioni di governo. Esso rappresenta un legame, dall'intensità variabile a seconda delle circostanze, nei confronti degli altri partiti, e del personale rappresentativo da essi espresso, soprattutto rispetto alla tenuta di una maggioranza di governo e alle scelte che più ne caratterizzano l'indirizzo politico e amministrativo. Per questo motivo, esso è molto più cogente nel caso ci

si riferisca alle forze politiche che hanno vinto le elezioni e, quindi, hanno l'onere di governare. Nel caso di forze di opposizione, esso è certamente meno forte. Ciò tuttavia non toglie che, in entrambe le circostanze, costituisca un vincolo in una certa misura imprescindibile, proprio perché è all'origine di logiche di appartenenza e meccanismi di lealtà che possono condizionare significativamente il mandato elettivo.

6. *Rapporti con la pubblica amministrazione e gli apparati serventi la politica*: dalla distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa discende un rapporto fra ceto politico e apparati burocratici della PA che quanto meno dalle leggi Bassanini degli anni 90 del secolo scorso, in Italia ha subito profonde trasformazioni. In tal senso, si tratta di un rapporto che dovrebbe svilupparsi nella *reciproca autonomia e responsabilità*. Ciò però non toglie che possa essere soggetto a comportamenti chiaramente suscettibili di implicazioni etiche, dall'abuso del potere politico sugli apparati amministrativi al comportamento opportunistico dei funzionari pubblici nei confronti del personale politico.

7. *Rapporti con i rappresentanti politici eletti e con il personale politico che esercita funzioni di governo*: si tratta di una relazione simmetrica e speculare a quella fra personale politico rappresentativo e apparati della Pubblica amministrazione, che quindi è caratterizzata dalle stesse aree critiche e dagli stessi rischi di abusi o comportamenti opportunistici (ovviamente a segno rovesciato).

8. *Rapporti con le istituzioni all'interno delle quali si opera (rappresentative o di governo)*: sono i rapporti che il personale politico rappresentativo intrattiene con le cariche istituzionali, i funzionari, gli uffici delle istituzioni all'interno delle quali svolgono il loro mandato, che in virtù del loro profilo politicamente neutrale dovrebbero regolare il confronto politico in modo equilibrato. Il contesto istituzionale in cui il personale politico si muove, sia in termini di rappresentanza elettiva, sia di ruoli di governo, è tale da regolare i comportamenti secondo una logica finalizzata a favorire un confronto politico equilibrato. Si tratta di istituzioni e figure che svolgono un ruolo di terzietà ed arbitrato, che rivolgono al personale politico una domanda di conformità rispetto alle regole di un ordinato confronto pubblico. In tal senso, il rispetto delle regole ha a che fare con i requisiti di comportamento che il personale rappresentativo o di governo è invitato ad osservare affinché il confronto equivalga ad un "*fair game*" (gioco equo, senza colpi bassi). Sotto questo profilo, proprio il rapporto con il contesto istituzionale in cui si opera, fatto di prassi, regole, uffici, ruoli, può rappresentare un'importante cornice di riferimento per la osservanza di comportamenti consoni ad un certo livello di reputazione. A questo punto dell'analisi, è possibile abbozzare uno schema di Codice etico per il personale politico rappresentativo e per quello della Pubblica amministrazione, indicando sinteticamente l'insieme di principi etici generali e particolari, atti a disciplinare i comportamenti politici e amministrativi e a definire una visione della rappresentanza politica e della funzione pubblica coerente con una prospettiva suscettibile di una valutazione etica<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Per un maggiore approfondimento cfr. il Codice Etico dell'American Society for Public Administration (ultima revisione 1994) e il Codice Etico dell'International City Management Association (1987) (Pasini, 1996).

## Riferimenti bibliografici

- Crozier M. (1970), *Il fenomeno burocratico*, Etas Compass, Milano.
- Crozier M., Hutinngton S.P., Watanuki J. (1977), *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Franco Angeli, Milano.
- Fasano L., Pasini N. (2007), *Schema generale di Codice Etico per politici e funzionari pubblici*, in "Notizie di Politeia", Rivista di Etica e scelte pubbliche, anno XXIII, n. 87, pp. 21-26.
- Freeman R.E. (2009), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, New Edition, Cambridge University Press.
- Ferraresi F. (1975), *La burocrazia nel sistema politico*, in Ferraresi F., Spreafico A. (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, pp. 484-497.
- Ferraresi F., Spreafico A. (1975) (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, pp. 5-515.
- Ferraresi F., Spreafico A. (1975), *Introduzione*, in F. Ferraresi, A. Spreafico (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, pp. 14-56.
- Martinelli A. (2005), *Accountability: una prospettiva politologica*, in Sacconi L. (a cura di), *Guida critica alla Responsabilità Sociale e al governo d'impresa*, Bancarie Editrice, Milano, pp. 239-245.
- Panebianco A. (1986), *Burocrazie pubbliche*, in Pasquino G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, pp. 383-430.
- Panebianco A. (1988), *Introduzione*, in Archivio ISAP, *Le relazioni fra amministrazione e partiti. Parte seconda. L'amministrazione e i partiti nei paesi industriali avanzati*, Giuffrè, Milano, pp. 1623-43.
- Panebianco A. (1989), *Organizzazione e potere*, in Panebianco A. (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Il Mulino, Bologna, pp. 255-287.
- Pasini N. (1996) (a cura di), *Etica e Pubblica Amministrazione. Analisi critica di alcune esperienze straniere*, Franco Angeli, Milano.
- Pasini N. (1999) (a cura di), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Franco Angeli, Milano.
- Pasini N. (2014), *Lo spoils system fa male alla democrazia? Politica e Pubblica amministrazione*, II edizione, Giappichelli, Torino.
- Peters B.G., Pierre J. (eds.) (2003), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. VIII-227.
- Putnam R.D. (1973), *Atteggiamenti politici nell'alta burocrazia nell'Europa occidentale*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", anno II, pp. 145-186.
- Putnam R.D. (1975), *Burocrazia e politica in Gran Bretagna, Germania Federale e Italia*, in Ferraresi F., Spreafico A. (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, pp. 396-405.
- Weber M. (1975), *Burocrazia, razionalità e politica*, in Ferraresi F., Spreafico A. (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, pp. 76-107; estratto da M. Weber (1961), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, Vol. I, pp. 215-220; vol. II, pp. 271-313 e 711-717.
- Weber M. (1977), *La politica come professione*, in Weber M., *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino.



# LA RESPONSABILITÀ NELLA ELABORAZIONE E DIFFUSIONE DEI DATI STATISTICI

di Gian Carlo Blangiardo

Nel 2019, in occasione della presentazione a Montecitorio del Rapporto Annuale dell'Istituto Nazionale di Statistica - evento di cui ero per la prima volta protagonista - osservavo che: *“i cittadini sono una delle fonti più preziose per il sistema statistico ufficiale, in quanto sono la base che fornisce la materia prima da trattare”, ma sottolineavo altresì che essi “sono anche i destinatari del nostro prodotto finale: l’informazione statistica”.*

Riaffermando il principio secondo cui *“spetta inequivocabilmente alla statistica - a quella ufficiale in primo luogo - il compito di trasformare il dato in informazione”* e dopo aver ricordato come questo fosse il pensiero ricorrente del Collega e amico *Marco Martini*, prematuramente mancato vent’anni fa, mi piaceva immaginare che potesse diventare anche il pensiero-obiettivo del mio nuovo mandato presso Istat.

Devo dire che, nei quasi quattro anni che ne sono seguiti, l’impegno e le iniziative per dare concretezza al proposito assunto in quella sede non sono certamente mancate. L’istituto ha portato avanti con competenza e professionalità l’attività corrente con l’aggiunta di alcune importanti innovazioni - dal passaggio al censimento “continuo” alla messa in opera del rivoluzionario sistema dei registri (giusto per citare le novità più appariscenti) - riuscendo inoltre affrontare con un grande senso di responsabilità le nuove esigenze conoscitive che, con la drammatica esperienza della pandemia da Covid-19, sono improvvisamente emerse.

Competenza e responsabilità. Ecco, dunque, i due fondamentali ingredienti suggeriti nella ricetta che, a parer mio, consente di trasformare il dato statistico in informazione. Due componenti complementari ed irrinunciabili su cui vorrei svolgere qualche breve riflessione nel panorama della statistica ufficiale.

Partiamo chiedendoci in che senso vanno intese competenza e responsabilità nel programmare, produrre e diffondere un’informazione statistica che abbia un’etichetta di ufficialità.

Consideriamo innanzitutto che per fare statistiche occorre operare alcune scelte di natura tematica, organizzativa e metodologica. Si deve poter convenientemente dare risposta a domande su: quali fenomeni osservare? Come acquisire e tradurre in “dati” le loro manifestazioni? In che modo trattare tali dati al fine di renderli fruibili ai potenziali interessati?

Ognuna di queste scelte richiede un approccio competente e responsabile. Si tratta di definire un piano di rilevazioni/flusso di dati che copra una domanda di conoscenza in linea con i bisogni della collettività e delle sue diverse componenti: dai politici e gli amministratori che devono predisporre norme e interventi per il bene comune, alle imprese e ai singoli cittadini che vanno resi edotti - quand’anche con l’aiuto (sperabilmente non distorsivo) dei media - circa il contesto entro cui sono chiamati a vivere e ad operare.

Ma saper scegliere l’oggetto dell’osservazione - diremmo meglio della “rilevazione” - non è che il primo atto di un agire competente e responsabile da parte di chi produce statistiche. La raccolta dei dati deve avvenire garantendo un ambiente di lavoro del tutto asettico: nessun condizionamento da parte di strumenti



e/o soggetti impiegati nella rilevazione e, analogamente, nessuna alterazione nei susseguenti processi di classificazione e di trattamento dei dati.

Ultimata la fase di acquisizione si arriva al capitolo delle scelte di produzione: quali tavole statistiche, quali gli indicatori che ne agevolano la lettura in chiave sintetica e interpretativa, quali i modelli analitici con cui il materiale raccolto può trovare ulteriore valorizzazione in relazione agli obiettivi e alle domande di conoscenza cui si deve dare risposta?

Ed è qui che, ancora una volta, “mestiere” e “senso di responsabilità” sono chiamati a coniugarsi. La scelta degli strumenti più idonei – una media che faccia da adeguata sintesi, un rapporto che valga ad esprimere l'intensità o la relazione tra fenomeni, ecc. - deve risultare del tutto svincolata da obiettivi di supporto a tesi predeterminate, bensì deve unicamente rispecchiare il bisogno di valorizzare pienamente il contenuto informativo dei dati e, al tempo stesso, di poter fornire, attraverso di loro, una chiara visione e interpretazione dei fenomeni sottostanti.

Ecco allora introdurci nel delicato campo della diffusione delle statistiche, con l'avvertenza di ribadire come tale opera di disseminazione debba potersi caratterizzare, ancora una volta, per professionalità e responsabilità da parte degli attori che se ne fanno carico.

Quante volte abbiamo letto o ascoltato dati statistici che, con la forza dei numeri, smerciavano conoscenze false, talvolta appositamente alterate al fine di accreditare tesi e ideologie di parte!

In quante occasioni si è raccontato “il tutto e il contrario di tutto” – per dirla con un'espressione ricorrente - richiamando dati statistici improvvisati e/o elaborati secondo criteri di comodo!

Quante indagini ci sono state proposte per sottolineare opinioni e comportamenti “degli italiani” sulla base di campioni numericamente inconsistenti e distorti, spesso condotti in modo artigianale tanto nella fase di impostazione quanto in quella della raccolta!

In un mondo, come è quello del nostro tempo, in cui la comunicazione è immediata e senza confini, risulta essenziale poter disporre di strumenti di valutazione sul grado di competenza e sul senso di responsabilità di chi offre alla comunità, nelle forme più diverse, informazioni supportate da dati statistici. E questo è, secondo la mia opinione, il fronte più difficile da presidiare sul versante della qualità.

Perché se è vero che competenza e responsabilità sul piano tecnico si possono raggiungere con percorsi di formazione e si possono valutare attraverso l'accreditamento delle fonti, allorché si passa alla disseminazione – tramite canali e soggetti in continuo mutamento – il controllo della qualità è ben più difficile. L'informazione statistica diventa talvolta strumentale per obiettivi di indirizzo politico, di condizionamento economico, di indottrinamento e di orientamento culturale. Allora poco importa che il dato sia corretto. Ciò che conta è che se ne parli nel modo e per le finalità che ci si è posti.

Va da sé che tutto questo va combattuto ed è bene aggiungere che ciò va fatto tempestivamente, prima che la statistica de-responsabilizzata e strumentale vada radicandosi nella pratica comune. Ma come fare ad arginare una prassi che per alcuni è decisamente comoda e funzionale?

Una risposta in tal senso non può che venire da un percorso di arricchimento sul piano della cultura statistica. Si tratta di attivare un processo che fornisca ai destinatari finali dei contenuti informativi, ossia a tutti coloro che si avvalgono delle statistiche per lavoro, studio o semplice desiderio di conoscenza, gli strumenti –

una sorta di termometro di affidabilità - affinché possano valutare correttamente “chi” fornisce il dato, “come” lo ha elaborato, “in che modo” è stato presentato e se ne è proposta l'interpretazione. In altre parole: quanta competenza e senso di responsabilità sono presenti nel “prodotto” che ci viene offerto, direttamente o indirettamente (attraverso i media).

Questo però presuppone un impegnativo lavoro da parte delle istituzioni e in particolare da parte dell'Istituto nazionale di Statistica, in quanto unico delegato a rappresentare la statistica ufficiale a livello nazionale e nelle sedi internazionali, nonché coordinatore della rete del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e istituzionalmente incaricato di accrescere la cultura statistica nel nostro Paese.

Occorre lavorare per giungere a mettere a disposizione della collettività, in formati che sappiano coniugare rigore scientifico e accessibilità, i dati e gli indicatori che aiutano a fare conoscenza, ma è opportuno anche dare formazione sugli strumenti e sui metodi. Il tutto corredato dalle necessarie “avvertenze per l'uso”, che facciano crescere la comprensione degli output statistici e il senso critico nel valutarli.

È stato detto che *“ci sono tre tipi di bugie: le bugie, le sfacciate bugie, e le statistiche”*. Ciò sembra sia stato reso popolare negli Stati Uniti da *Mark Twain* che l'avrebbe attribuita – senza per altro un chiaro riscontro ufficiale - al primo ministro britannico *Benjamin Disraeli*.

L'accostamento è certamente irriverente ma ben si addice a certe statistiche che a volte capita di incontrare, tanto sul web quanto su media più tradizionali.

Il proposito che dobbiamo fermamente porci è quello di smentire tale accostamento o, quanto meno, di definirne chiaramente il confine. Uno spartiacque tra ciò che è una informazione statistica professionale e responsabile e ciò che rappresenta il maldestro tentativo (irresponsabile) di fare notizia. Magari semplicemente confondendone i contenuti per poterli poi mettere in prima pagina; imitando quelli che una volta (nella mia infanzia) erano gli “strilloni”: uomini che propagandavano e vendevano per strada i quotidiani al grido di: *“la notizia del giorno nell'ultima edizione: un uomo morde un cane”*.



# PARTECIPAZIONE COME FORMA DI RESPONSABILITÀ

di Nicola Montagna

Più pensiamo al welfare, tanto più ci interroghiamo sul suo futuro di fronte alle molteplici sfide che provengono dall'alto, ossia dai processi di globalizzazione, dalla crisi fiscale dello stato, dai vincoli di bilancio, dalla crisi ecologica, e dal basso, ovvero dall'ingresso di nuovi attori che chiedono di essere riconosciuti nella loro specificità e, quindi, reclamano nuovi e maggiori diritti politici, civili e sociali. In questo contesto, le due forme tradizionali di welfare che si sono susseguite nel secondo dopoguerra, quella socialdemocratica e quella neoliberale, hanno mostrato la corda in diversi modi.

Se da un lato, la pretesa di mercatizzazione delle politiche pubbliche avanzate dal reaganismo e dal thatcherismo, ulteriormente sviluppate negli anni successivi, non hanno dato risposte adeguate ai gravi problemi che le società contemporanee pongono, dall'altro, l'alternativa non può nemmeno essere il ritorno alle origini, al tipo welfare che, sia pure in forme diverse, si è imposto in Europa dopo la Seconda guerra mondiale. Negli ultimi decenni, in un contesto caratterizzato non solo da un forte individualismo, ma anche da istanze legate alla diversità, all'intersezionalità, all'inclusività, alla responsabilità personale e collettiva e in un'ottica di superamento delle criticità del welfare post-bellico, si è imposto nel dibattito pubblico sulle politiche sociali il tema della partecipazione. Un tema che ultimamente sembra avere ripreso vigore ed è presente anche nella proposta di welfare responsabile. laddove si parla di 'attivazione' come 'promozione di forme di partecipazione attiva delle persone e delle comunità, stimulate ad attivarsi, per esempio, nella co-progettazione dell'intervento, nella possibilità di un rapido ritorno all'autonomia, nell'auto-valutazione degli esiti' (Bilotti, Marzulli, Pavesi: 13). In questa ottica, l'utente dei servizi sociali e di cura è un soggetto dotato di risorse da valorizzare e riferimento imprescindibile per la gestione della propria salute (Cesareo, Pavesi, 2017). A partire da questa riflessione, nelle pagine che seguono ripercorro brevemente il significato di partecipazione e come è stato interpretato nel dibattito accademico e dagli attori coinvolti nelle politiche sociali.

## 1. La partecipazione nel dibattito accademico

Che cosa vuole dire *partecipazione* nelle politiche sociali e quali sono le sue implicazioni? Partecipazione - come altri termini carichi di implicazioni e significati - è un concetto polisemico che può avere diversi significati a seconda del tipo di organizzazione sociale contesto a cui viene riferito nonché delle concezioni culturali e ideologiche degli attori che lo propongono. Pensiamo, per esempio, al dibattito sulla democrazia e i processi decisionali che ha contrapposto l'idea liberale rappresentativa a quella partecipativa diretta e come questa sia stata declinata in modi diversi (della Porta, 2011).

Anche nel campo delle politiche sociali, il significato di *partecipazione* ha assunto diverse connotazioni mentre sulle forme di interventi partecipativi sono state costruite diverse tipologie. In queste pagine mi limito a presentarne quattro. La prima, tra le più influenti e più citate, è quella di Sherry Arnstein (1969), che nel suo "A Ladder of Citizen Participation" interpreta la partecipazione come una forma di "redistribuzione del potere" (1969, 216). Utilizzando la metafora della scala

costituita da otto pioli ascendenti, ognuno dei quali rappresenta livelli crescenti di agenzia, controllo e potere dei cittadini, Arnstein identifica un continuum nelle diverse forme di coinvolgimento civico che variano a seconda del loro potere effettivo e reale nei meccanismi decisionali. Il "controllo dei cittadini" sulle politiche pubbliche è l'apice degli otto pioli della scala di Arnstein, mentre gli ultimi cinque pioli sono varie forme di partecipazione consultiva, quella che come vedremo era stata introdotta in paesi come l'Italia e il Regno Unito negli anni settanta e novanta (Ibidem, 217).

Da quando questo primo contributo alla discussione è stato pubblicato, il tema della partecipazione ha cominciato a entrare nelle politiche, in forme diverse e con successi alterni, mentre il dibattito accademico ha elaborato ulteriori tipologie sulla base di quanto stava accadendo a livello di policy. Quella di Bishop e Davis (2002), ad esempio, individua cinque tipi di partecipazione: la consultazione della cittadinanza e di chi usufruisce dei servizi; le varie forme di partnership dove cittadini e organizzazioni della società civile entrano nei processi decisionali attraverso i comitati consultivi (gli *advisory board*); le cause o i ricorsi legali contro decisioni ritenute ingiuste o illegittime; la scelta dell'utente di fronte a varie alternative sul servizio a cui rivolgersi; infine, il controllo e l'intervento nei processi decisionali, per esempio attraverso lo strumento del referendum. Tale classificazione, ci dicono gli autori, non è un modello teorico da seguire ma è piuttosto un'indicazione fondata sull'osservazione delle varie forme partecipative adottate nei paesi maggiormente industrializzati.

Più recentemente, due autori hanno contribuito al dibattito, accademico ma non solo, sulla partecipazione nelle politiche sociali. Il primo è Rikki Dean (2017) che collegando la varietà delle pratiche partecipative alle teorie concorrenti della democrazia e della pubblica amministrazione, identifica quattro tipi di partecipazione - trasferimento di conoscenze; processo decisionale collettivo; scelta e voce; arbitrato e supervisione. Questi tipi di partecipazione si sviluppano lungo due assi intersecanti: quello della socialità, che si sviluppa lungo un asse che comprende agonismo e solidarietà, e quello della negoziabilità che indica quanto le politiche partecipative possono essere prescritte o negoziate. L'obiettivo di questa tipologia è quello di mostrare che la partecipazione può avere modalità non solo solidaristiche ma anche agonistiche e conflittuali spesso trascurate in letteratura. In altre parole, se le persone e i gruppi possono essere mosse da principi ispirati alla solidarietà e quindi vedersi come elementi interdipendenti di una collettività per cui finalizzano la propria azione al bene comune, allo stesso modo possono far prevalere spinte conflittuali e competitive il cui obiettivo è quello di fare prevalere l'interesse individuale.

Il secondo autore è Peter Beresford (2018) per il quale la partecipazione rappresenta un "cambio di paradigma" nell'approccio alle politiche sociali, le cui radici sono le organizzazioni e i movimenti degli utenti dei servizi, in particolare le persone portatrici di handicap, con problemi di salute mentale, quelle positive all'Hiv, le quali hanno sviluppato concezioni proprie su come devono essere le politiche pubbliche, cercando di influenzarle anche attraverso l'azione collettiva. Per Beresford, che a sua volta fonda questo approccio sull'osservazione empirica e sulla esperienza diretta, sia come utente di servizi psichiatrici sia come attivista dei movimenti per i diritti delle persone disabili, il welfare partecipativo dovrebbe essere co-prodotto, inclusivo e aperto alla diversità, nonché sostenibile in termini di impatto ambientale, ad esempio attraverso la riduzione degli sprechi o la razionalizzazione delle risorse.

## 2. La cornice istituzionale

A livello istituzionale, dall'ultimo quarto del ventesimo secolo, in un contesto di democratizzazione e di riforme orientate al mercato, in diversi paesi sono state devolute risorse fiscali, responsabilità amministrative e autorità politica ai governi locali, le quali non sono solo responsabili della normale amministrazione ma anche di quelle iniziative più strettamente legate al welfare. Un esempio di promozione istituzionale della partecipazione è quello che riguarda il nostro paese. Infatti, anche in Italia, con la legge del 1978 che istituiva il Sistema Sanitario Nazionale, ispirato all'esperienza inglese del National Health System, non solo venivano decentralizzate le responsabilità in materia di salute ma si introduceva, come uno dei principi più importanti, il coinvolgimento collettivo dei cittadini nei processi decisionali. Poiché l'effettiva attuazione della partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni è rimasta largamente incompiuta - tale diritto è stato rivendicato solo in linea di principio e si è tradotto nell'istituzione di comitati di gestione delle USL (Comitati di Gestione delle USL) dove la partecipazione dei rappresentanti comunali ha finito per essere l'unico canale legittimo per il coinvolgimento dei cittadini (Lo Scalzo et al., 2009) - il tema della partecipazione civica è stato riproposto prima negli anni novanta e poi negli anni duemila con una serie di interventi legislativi. Tuttavia, nessuno di essi ha dato risultati significativi. Nonostante una rinnovata enfasi sulla partecipazione civica orientata alla creazione di politiche, il ruolo dei cittadini rimane molto limitato e utilizzato legittimare decisioni prese da altri (Goss, Renzi, 2007).

Quello italiano è solo uno tra i tanti esempi di promozione istituzionale di politiche partecipative. Anche se in tempi e modalità diverse, esempi partecipativi si sono moltiplicati negli e si possono trovare a livello globale e in sistemi politici diversi. Infatti, la partecipazione ha avuto sostenitori sia a destra sia sinistra, pur con motivi e finalità diverse (Falletti, Cunial, 2018). A sinistra in quanto essa è vista come una possibilità che i processi decisionali nelle politiche di welfare vedano coinvolgimento non solo dei singoli individui ma anche di gruppi e movimenti sociali. Quindi la partecipazione viene interpretata come una forma di democratizzazione. A destra in quanto viene vista come un'opportunità per decentralizzare e ridurre l'intervento statale in un'area nevralgica della spesa pubblica come quella del welfare. Nel Regno Unito, per esempio, la riforma dell'assistenza sanitaria e sociale negli anni '90, il *National Health Service and Community Care Act* approvato nel 1990 e attuato nel 1993, richiedeva come requisito la partecipazione diretta degli utenti alla pianificazione e alla gestione dei servizi di assistenza in un'ottica di privatizzazione dei servizi (Beresford, 2019; Bowl, 1996). Allo stesso modo, il progetto di "Big society" elaborato da David Cameron durante il suo premierato, se da un lato è stato il tentativo di distanziarsi da Margaret Thatcher, per la quale, come è noto, la società non esisteva ma esistevano solo gli individui, dall'altro doveva essere uno strumento per un'ulteriore devoluzione dei servizi verso le comunità locali e le imprese sociali in un periodo di tagli alla spesa pubblica e di politiche di austerità (Montagna, 2020). Questa duplice sostegno, da destra e da sinistra, dovrebbe ricordarci sia la complessità e varietà delle forme di partecipazione sia la diversità di senso a seconda degli attori coinvolti.

Più recentemente, il tema della partecipazione è stato ribadito anche a livello europeo nel documento *Health 2020. A European policy framework and strategy*

for the 21st century, un testo che illustra *Health 2020*, la strategia politica sanitaria approvata dai 53 Paesi della Regione europea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità nel settembre 2012, e dove si riconosce che incentivare la governance partecipativa deve essere uno degli obiettivi strategici per migliorare le prestazioni e i risultati del sistema sanitario al fine di ridurre le disuguaglianze nell'accesso alla salute. Quindi, "la voce della società civile, compresi i singoli individui e le organizzazioni di pazienti, le organizzazioni giovanili e gli anziani, è essenziale per attirare l'attenzione su ambienti, stili di vita o prodotti dannosi per la salute e sulle lacune nella qualità e nella fornitura di assistenza sanitaria. È inoltre fondamentale per generare nuove idee" (World Health Organization 2013: 15).

### **3. Esperienze di politiche sociali partecipative della società civile**

Anche le esperienze basate sulla partecipazione degli utenti hanno una lunga storia. Dopo avere visto come il tema della partecipazione civica nelle politiche è stato concettualizzato nel dibattito accademico e sia entrato a livello istituzionale, chiudiamo con due esempi su come può essere interpretato dalle organizzazioni della società civile, che ho scelto non perché più significativi o importanti di altri ma perché mi ci sono imbattuto nella mia ricerca sulle varie forme di partecipazione e attivismo. Il primo è l'organizzazione Act-Up, fondata da un gruppo di persone sieropositive in piena emergenza HIV verso la fine degli anni Ottanta negli Stati Uniti per protestare contro l'immobilismo delle autorità sanitarie, nello specifico la *Food and Drugs Administration*, e avanzare proposte su come affrontare un'emergenza estremamente drammatica per la quale non erano ancora disponibili risposte mediche. Il contributo di questa organizzazione alla lotta all'HIV e l'influenza che essa ha avuto sulle decisioni del governo in materia di cure dei sieropositivi è stato fondamentale, e anche molto studiato. Al suo interno, infatti, era stato costituito il *Treatment and Data Committee*, una sorta di *science club*, al quale contribuivano scienziati e persone con un bagaglio medico-scientifico, il cui compito era quello di avanzare proposte alle autorità scientifiche e monitorare i dati e le pubblicazioni scientifiche relative all'HIV. Tra le proposte più innovative, per la quale hanno dovuto superare le resistenze dell'ambiente medico-scientifico ufficiale, ma avevano il sostegno di un luminare come Anthony Fauci, vi è stata la creazione di programmi di accesso allargato che consentissero a pazienti gravi, senza alternative terapeutiche e che non potevano essere arruolati in un trial, di essere inseriti nelle sperimentazioni cliniche di farmaci che non avevano ancora dimostrato la loro efficacia. In precedenza, infatti, l'accesso a questi farmaci era possibile solo con un permesso concesso dalle autorità sanitarie su base individuale. Da allora, questo approccio, anche noto come "accesso allargato", è stato esteso ad altre cure.

Un secondo esempio riguarda un'associazione che dagli anni novanta assiste persone senza fissa dimora e opera a Londra, una città dove questa problematica è particolarmente acuta. Upsurge, questo il nome dell'associazione, è stata fondata da persone che avevano avuto esperienze di senzatetto e volontari che lavoravano in questo ambito. Negli anni si è formalizzata, fino a diventare una rete nazionale di gruppi di auto-aiuto, e professionalizzata poiché i finanziamenti iniziali a fondo perduto si erano esauriti ed è stato necessario raggiungere risultati più specifici per ottenere ulteriori fondi. Negli anni novanta, quando la partecipazione degli utenti era un requisito necessario per l'approvazione di finanziamenti, vengono riconosciuti come leader in questo campo. Gran parte del lavoro li vede, quindi,

impegnati in attività di formazione alle autorità locali e alle organizzazioni per i senzatetto, nonché a persone che avevano vissuto l'esperienza della mancanza di una casa, ad esempio, su come avviare attività imprenditoriali, secondo il principio che le persone passate per questa esperienza avessero un'enorme quantità di competenze e conoscenze che potevano essere applicate altrove. Questi sono solo due esempi che credo indichino bene come la partecipazione possa assumere tonalità diverse. Molti altri se ne possono trovare in una varietà di ambiti socio-sanitari diversi e in varie aree del mondo, tra cui l'Italia, e credo che la loro esplorazione potrebbe entrare in un'agenda di ricerca.

## Conclusioni

Da quanto emerge dalle pagine precedenti, la partecipazione degli utenti e dei cittadini alle politiche sociali può essere declinata in molti modi, dalla mera consultazione, alla co-progettazione per finire all'intervento nei processi decisionali e organizzativi dei servizi rivolti alla cittadinanza. Può essere una opportunità per un reale impegno civico, oppure una forma di delega in una epoca di riduzione dell'intervento statale nei sistemi di welfare. Le istituzioni tendono ad interpretare la partecipazione in forma consultativa, anche se non è così dappertutto, mentre le organizzazioni della società civile la vedono in senso più progettuale e decisionale. Al di là delle differenze, la partecipazione può essere un elemento fondante di un welfare responsabile. Da un lato risponde a criteri di personalizzazione e, quindi, di adesione alle caratteristiche personali e di rete verso cui gli interventi sono indirizzati (Cesareo e Pavesi, 2019), dall'altro è in linea con quella attivazione capacitante che può permettere di superare non solo l'assistenzialismo ma anche quelle forme di paternalismo spesso rintracciabili nei modelli di welfare post-bellici.

## Riferimenti bibliografici

- Arnstein S. (1969), *A Ladder of Community Participation*, in "Journal of the American Institute of Planners", 35(4): 216-224.
- Beresford P. (2016), *All our Welfare. Towards Participatory Social Policy*, in "Policy Press", Bristol.
- Beresford P. (2019), *Public Participation in Health and Social Care: Exploring the Co-production of Knowledge*, in "Frontiers in Sociology", 3:41.
- Bishop P., Davis G. (2002), *Mapping Public Participation in Policy Choices*, in "Australian Journal of Public Administration", 61(1): 14–29.
- Bowl R. (1996), *Legislating for user involvement in the United Kingdom: mental health services and the NHS and Community Care Act 1990*, in "International Journal of Social Psychiatric", 42(3):165-80
- Cesareo V., Pavesi N. (2019) (a cura di), *Il Welfare Responsabile alla prova*, Vita e Pensiero, Milano.
- Cook D. (2002), *Consultation, for a Change? Engaging Users and Communities in the Policy Process*, in "Social Policy & Administration", 36(5): 516–531.
- Dean R. (2017), *Beyond Radicalism and Resignation: The Competing Logics for Public Participation in Policy Decisions*, in "Policy & Politics", 45(2): 213-230.
- Della Porta D. (2011), *Democrazie*, il Mulino, Bologna.
- Falletti T.G., Cunial S.L. (2018), *Participation in Social Policy: Public Health in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Goss C., Renzi C. (2007), *Patient and citizen participation in health care decisions in Italy*, in "Z.ärztl. Fortbild. Qual.Gesundh.wes" (ZaeFQ), 101, 236–240.



- Lo Scalzo A., Donatini A., Orzella L., Cicchetti A., Profili S., Maresso A. (2009) *Italy: Health system review*. World Health Organization. Regional Office for Europe. Disponibile al: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/330338>.
- Montagna N. (2020), *Da Blair a Brexit. Venti anni d'immigrazione e politiche migratorie nel Regno Unito* Franco Angeli, Milano.
- Bilotti M., Marzulli M., Pavesi N. (2022), *Le esperienze di Welfare Responsabile in Italia: una ricerca empirica*, Rete Welfare Responsabile, Quaderno N.2, disponibile al: <https://www.welfareresponsabile.it/wp-content/uploads/2022/03/Quaderno-RWR-n.-2-Copertina-Testo.pdf>.
- Serapioni M., Duxbury N. (2014), *Citizens' Participation in the Italian Health-Care System: The Experience of the Mixed Advisory Committees*, in "Health Expectations", 17: 488–499.
- World Health Organisation (2013), *A European policy framework and strategy for the 21st century*, World Health Organization, Regional Office for Europe, disponibile al: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/326386?locale-attribute=es&>.

# CHI È RESPONSABILE DEL BENESSERE FINANZIARIO DI UNA PERSONA? UNA RIFLESSIONE SULL'EDUCAZIONE FINANZIARIA

di *Emanuela E. Rinaldi*

Il concetto di responsabilità risulta centrale per comprendere l'aumento dell'importanza assegnata all'educazione finanziaria nel discorso istituzionale dal 2008 ad oggi. Tale anno viene generalmente indicato come quello che ha segnato un'improvvisa e drammatica crisi dei mercati finanziari americani, a partire dal fallimento della società *Lehman Brothers Holdings Inc.*, con ricadute significative sull'economia reale di numerosi altri Paesi, tra cui l'Italia.

Siamo d'accordo con Ignazio Visco (2011) quando afferma che la scarsa competenza finanziaria<sup>1</sup> (o *financial literacy* in inglese) dei cittadini non è stata l'elemento chiave della crisi che ha investito gli Stati Uniti e il nostro Paese, ma un acceleratore del processo che ha poi portato allo scoppio della bolla finanziaria. Tuttavia, le dimensioni della crisi sono state eccezionali rispetto al passato perché, come avevano già previsto Marx, Weber e Simmel, il ruolo del sistema finanziario nell'economia contemporanea è diventato decisamente più rilevante oggi rispetto al secolo scorso, quasi che la *finanziarizzazione della società*<sup>2</sup> – complice la diffusione delle nuove tecnologie – abbia ormai investito tutte le dimensioni spazio-temporali delle interazioni fra individui. Questa locuzione, ricordiamolo, indica la progressiva penetrazione di concezioni, strategie e dispositivi di natura finanziaria nella vita quotidiana degli individui e nella gestione delle risorse che essi hanno a disposizione (Langley, 2008). Secondo diversi autori, la finanziarizzazione della vita quotidiana è stata accompagnata da una progressiva individualizzazione dei rischi finanziari e delle relative responsabilità; un processo che, come ben sottolineato da Dagnes (2018), implica che ciascun soggetto sia *tenuto individualmente* (e quindi con un ridotto aiuto dallo Stato) a prevedere gli eventi critici a cui può andare incontro nel corso dell'esistenza – perdita del lavoro, malattia, infortunio, disabilità, vecchiaia, rischio di longevità<sup>2</sup> – e a dotarsi degli strumenti di protezione adeguati a contrastarli, partendo dalle competenze di cui dispone o che può sviluppare (Romito 2018). Uno degli esempi tipici è quello della pensione: se in futuro le pensioni pubbliche saranno significativamente più ridotte, rispetto a quelle del passato, il cittadino è invitato ad attivare piani pensionistici privati per mantenere il proprio tenore di vita e difendersi da situazioni di povertà relativa o assoluta, che investono ancora una percentuale significativa dei cittadini nel nostro Paese (dati ISTAT 2022). A questo tema, ad esempio, è stato dato molto

---

<sup>1</sup> Con questo termine si intende generalmente «la conoscenza e la comprensione dei concetti e dei rischi finanziari, nonché le competenze, la motivazione e la fiducia per applicare tali conoscenze e comprensione al fine di prendere decisioni efficaci in una serie di contesti finanziari, migliorare il benessere finanziario degli individui e della società e consentire la partecipazione alla vita economica» (INVALSI-OECD, 2020, p. 17).

<sup>2</sup> Il rischio di longevità o *longevity risk* è il rischio legato all'allungamento della vita media. Si parla di rischio perché la crescita della speranza di vita porta con sé un allungamento del periodo della vita in cui non si lavora più (quello che di solito viene indicato come "il periodo della pensione", che va dal momento del ritiro dal mercato del lavoro al decesso) e se il periodo di congedo dal lavoro si allunga, è possibile che la pensione pubblica di una persona e i suoi risparmi accumulati non bastino al fine di mantenere un adeguato tenore di vita o a mantenere il tenore di vita precedentemente esperito.

risalto nel portale web istituzionale del *Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria*<sup>3</sup>, dove si evidenzia come, a fronte di uno scenario demografico che vede un allungamento della vita media, scelte finanziarie errate nella fase adulta della vita potrebbero avere ripercussioni molto gravi per il benessere finanziario nella vecchiaia e accentuare fenomeni di esclusione sociale.

Secondo i monitoraggi effettuati sin dal 2016, i progetti di educazione finanziaria attuati in Italia negli ultimi sei anni sono stati disegnati e sviluppati principalmente in un'ottica tipicamente lineare-funzionalista (Rinaldi 2015; 2022a; Agasisti 2022), volti a fornire indicazioni ai cittadini di diverse fasce di età, colmando alcuni gap informativi e responsabilizzando i risparmiatori a fare scelte oculate, ponderate, informate. In pratica, alla domanda "Chi è responsabile del benessere finanziario di una persona?" la risposta del discorso *mainstream* sull'educazione finanziaria è: il risparmiatore stesso. Ma non è l'unica risposta possibile. Ad esempio, gli autori che seguono l'approccio della *financial capability* e sono più attenti al ruolo del contesto, sposando un'impostazione conflittualista, attribuiscono maggiore peso alla responsabilità delle banche e agli enti regolatori (Lazarus 2020). Questi studiosi sottolineano alcune contraddizioni dei programmi di educazione finanziaria ad oggi esistenti, specialmente quelli rivolti alle fasce più deboli (poveri, stranieri, NEET, anziani...) la cui esperienza non viene riflessa nelle "narrazioni prevalenti" dei progetti di educazione finanziaria. Peraltro, l'accusa di un "finto" interesse ai temi della responsabilità sociale da parte di aziende (non solo del settore bancario) è stata evidenziata da più autori (Beretta, 2022). Ma tornando alla finanza, alcuni studi che hanno analizzato i materiali informativi dei progetti (Landvogt 2008; Rinaldi 2022b; Busso et al. 2020) evidenziano come su RISPARMI E INVESTIMENTI uno dei messaggi impliciti e più frequenti per le persone che vivono con i redditi bassi è "Le persone con redditi bassi dovrebbero gestire meglio il denaro, in modo da risparmiare e investire", ma il vissuto delle persone a rischio di esclusione sociale è spesso del tipo "Le persone con redditi molto bassi e/o saltuari non credono di avere abbastanza denaro per risparmiare e a volte interrompono il loro piano di risparmio perché si sentono disperate o perché non trovano consulenti/assistenti o strumenti finanziari appropriati rispetto alle loro esigenze". Oppure, a proposito di DIRITTO E RESPONSABILITA' DEI CONSUMATORI, il messaggio istituzionale è spesso "È responsabilità di ognuno conoscere i propri diritti e doveri come consumatori, indipendentemente dalle risorse che si hanno", ma l'obiezione dei ricercatori è che "I diritti dei consumatori necessitano di una protezione migliore, anche grazie a specifiche leggi e regolamenti, in quanto esiste ancora una forte asimmetria tra le pressioni di marketing, il potere contrattuale esercitato da alcuni soggetti (es. banche, società di credito) e la capacità dei consumatori di tutelarsi".

Indipendentemente dai due approcci, dal nostro punto di vista l'educazione finanziaria rimane – pur con i suoi limiti di efficacia (Willis, 2022) – uno strumento valido per promuovere il benessere finanziario degli individui, ma necessita di un miglioramento nella progettazione delle risorse, delle iniziative e dei programmi

---

<sup>3</sup> È stato istituito nel 2017 con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con quello dello Sviluppo Economico, in attuazione del decreto-legge 237/2016, convertito in legge 15/2017, recante «Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio. Il sito ufficiale è <http://www.quellocheconta.gov.it/it/strumenti/previdenziali/>.

(come sottolineato ormai da molti – Refrigeri et al. 2020<sup>4</sup>) e nella realizzazione degli stessi. In tale contesto, c'è spazio per una grande opportunità di attivazione di forme di *Welfare responsabile*, in linea con quanto individuato nel libro bianco della Rete di Welfare Responsabile<sup>5</sup> (Cesareo 2017). Si tratta della messa in atto di due forme di collaborazione indipendenti ma sinergiche: a) partnership miste tra pubblico e privato finalizzate alla *costruzione del progetto* di educazione finanziaria (tra scuole, università, enti privati e del terzo settore che da anni si occupano di educazione in generale e/o di educazione finanziaria<sup>6</sup>...); b) partnership finalizzate a *raggiungere gli obiettivi* del progetto con gruppi di destinatari degli stessi interventi (valorizzando le esperienze, le riflessioni e le opinioni dei soggetti-destinatari in una logica negoziale – Rinaldi 2016). La logica dell'*et-et*, dell'attivazione capacitante, della integrazione condivisa e della riflessività – caratteristiche distintive del Welfare Responsabile – si sposa perfettamente con l'idea di una progettazione di iniziative di educazione finanziaria che valorizzi un approccio di rete realmente orientato ai bisogni dei destinatari. Tale approccio risulta centrale al fine di promuovere il benessere finanziario del singolo insieme a quello della comunità in cui vive, superando le logiche del “denaro a somma zero” (se ne ho più io, ne hai meno tu) e mirando alla costruzione di reti sociali che tutelino l'individuo nella sua *persona*, indipendentemente dal reddito che ha a disposizione.

## Riferimenti bibliografici

- Agasisti T. (2002) (a cura di), *L'educazione finanziaria in Italia: stato dell'arte, sperimentazioni e prospettive*, Erickson, Trento.
- Beretta S. (2022), *Responsabilità in economia: alcuni spunti di riflessione*, in Rete Welfare responsabile (a cura di). *Sul concetto di responsabilità*. Quaderno n.2, pp 37-40.
- Busso S., Meo, A., Moiso, V. (2020), *L'educazione finanziaria come strumento di contrasto alla povertà. Ambivalenze e dilemmi*, in Refrigeri L., Rinaldi E.E., Moiso V. (a cura di). *Scenari ed esperienze di educazione finanziaria. Risultati dell'indagine nazionale ONEEF e riflessioni multidisciplinari*, Pensa MultiMedia, Lecce, pp. 107-125.
- Cesareo V. (2017) (a cura di), *Welfare Responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Dagnes J. (2018), *Finanza e vita quotidiana: la finanziarizzazione delle famiglie italiane*. In “Quaderni di Sociologia”, 76, pp. 35-56.
- INVALSI-OECD (2020), *OCSE PISA 2018 Financial Literacy. I Risultati Degli Studenti Italiani*. Rapporto nazionale.
- ISTAT (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*. Roma, Istituto nazionale di statistica.
- Landvogt K. (2008), *Money, dignity and inclusion: The role of financial capability*, Good Shepherd Youth & Family Service.
- Langley P. (2008), *Financialization and the Consumer Credit Boom*, in “Competition & Change”, 12(2), 133-147.
- Lazarus J. (2020), *Financial Literacy Education: a Questionable Answer to the Financialization of Everyday Life*, in P. Mader, D. Mertens, N. van der Zwan (Eds.). *The Routledge International Handbook of Financialization*, Routledge.

---

<sup>4</sup> Si vedano anche i “15 Indicatori per migliorare la qualità della progettazione delle attività di educazione finanziaria in Italia. una check-list operativa” proposti da alcuni esperti che collaborano con l'Osservatorio Nazionale di Educazione Economico Finanziaria (ONEEF - <https://oneef.unimib.it/i-15-indicatori-oneef/>).

<sup>5</sup> Libro bianco della Rete di Welfare Responsabile (RWR), “*Welfare responsabile. Una proposta per la società italiana*”, disponibile da <https://www.welfarerresponsabile.it/i-libro-bianco/>.

<sup>6</sup> In questo contesto sono da inserire anche le collaborazioni con gli enti finanziatori delle iniziative, come banche o fondazioni del territorio.

- Refrigeri L., Rinaldi E.E., Moiso V. (2020) (a cura di), *Scenari ed esperienze di educazione finanziaria. Risultati dell'indagine nazionale ONEEF e riflessioni multidisciplinari*, Pensa MultiMedia, Lecce.
- Rinaldi E.E. (2015), *Perché educare alla finanza? Una questione sociologica*, Franco Angeli, Milano.
- Rinaldi E.E. (2016), *The relationship between financial education and society: a sociological perspective*, in "Italian Journal of Sociology Of Education", vol. 8 (n.3), pp. 126-148.
- Rinaldi E.E. (a cura di), (2022a), *Educazione finanziaria e responsabilità sociale delle imprese bancarie*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Rinaldi E.E. (2022b), *La paghetta perfetta. Come educare i figli all'uso del denaro su basi scientifiche*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Rinaldi E.E. (Romito, N., (2018), *Educazione finanziaria, finanziarizzazione e lavoratori del sociale. Un'analisi a partire da un caso empirico*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2, pp. 289-306.
- Visco I. (2011), *Il capitale umano per il XXI secolo*, in "Il Mulino", 1, pp. 6-20.
- Willis L. (2022), *Alternatives to Financial Education*, in Nicolini G., Cude B. J. (eds.), *The Routledge Handbook of Financial Literacy*, OXON-NY: Routledge, pp. 274-292. DOI: 10.4324/9781003025221-3,

# IL RUOLO E LE RESPONSABILITÀ DELLE UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA IN UN MONDO DISUGUALE

di *Andrea Vargiu*

## 1. Un mondo profondamente disuguale

Il decennio alle nostre spalle si era aperto sulle macerie sociali ed economiche della peggiore crisi finanziaria dal 1929 e si è concluso con una terribile pandemia. La crisi finanziaria affondava le sue radici in un processo che ha preso avvio nella seconda metà degli anni Settanta e che ha visto la progressiva finanziarizzazione dell'economia, la crescente deregolamentazione finanziaria, l'espansione del debito e il continuo aumento delle disuguaglianze nei principali paesi industrializzati. Gli strati più poveri della popolazione mondiale non si erano ancora ripresi dai devastanti effetti di quella crisi quando è scoppiata la pandemia. Il virus ha colpito un mondo già profondamente disuguale. Da quando il Covid 19 ha iniziato a diffondersi, i gravi limiti del capitalismo contemporaneo si sono palesati con sorprendente chiarezza.

Secondo il Segretario Generale delle Nazioni Unite, *António Guterres* (2020), il Covid-19 può essere «*paragonato a una radiografia, che rivela le fratture nel fragile scheletro delle società che abbiamo costruito. Sta smascherando ovunque fallacie e falsità: la menzogna che il libero mercato possa fornire assistenza sanitaria a tutti; la finzione che il lavoro di cura non retribuito non sia lavoro; l'illusione di vivere in un mondo post-razzista; il mito che siamo tutti sulla stessa barca. Mentre tutti galleggiamo sullo stesso mare, è chiaro che alcuni sono su super yacht, mentre altri sono aggrappati ai relitti alla deriva*».

Guterres evidenziava allora con urgenza la necessità di un nuovo contratto sociale. Un'autorevole proposta che riecheggiava l'auspicio formulato da molti in quei mesi che la crisi pandemica potesse in qualche modo fornire l'occasione per ripensare i modelli sociali ed economici dominanti e generare un cambiamento radicale verso società più eque, cooperative e compassionevoli. Due anni e mezzo dopo che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo scoppio della pandemia, tutto ciò appare irrealistico.

Le piccole imprese faticano a sopravvivere e miliardi di persone in tutto il mondo soddisfano a malapena i loro bisogni primari. L'Organizzazione Mondiale del Lavoro ha stimato che solo nel primo anno della pandemia, i lavoratori di tutto il mondo abbiano dovuto far fronte a una perdita di reddito da lavoro di circa 3,7 trilioni di dollari (ILO 2020). Nel frattempo, i percentili più ricchi della popolazione hanno visto aumentare ancora più rapidamente che in passato la loro prosperità (Chancel et alii 2022: 86-98) e le grandi aziende del settore tecnologico, farmaceutico e dei beni di consumo hanno visto aumentare i loro profitti in modo esponenziale (Oxfam 2020: 20-22). Ora la nuova crisi innescata dalla guerra in Ucraina è chiaramente destinata a inasprire questa situazione fortemente problematica.

Le poche cifre qui richiamate sono manifestazioni di un sistema basato su una straordinaria concentrazione di capitale finanziario e di informazioni e su una distribuzione fortemente diseguale del potere.

Queste profonde disuguaglianze politiche ed economiche si riflettono in una distribuzione esternamente ineguale anche delle informazioni e della conoscenza. Molte delle multinazionali ad alto profitto pandemico sono aziende ad alta intensità di conoscenza. Gran parte della loro ricchezza si basa sull'informazione e sulla conoscenza. La loro crescente prosperità a fronte della sofferenza e dello stato di deprivazione acuta di ampi settori della popolazione mondiale solleva interrogativi di natura etica, sociale, politica ed economica anche rispetto ai sistemi di produzione e condivisione della conoscenza, nonché alla distribuzione dei benefici che da essa derivano.

## **2. Ricerca e innovazione responsabili**

Lungi dal configurarsi come un mero esercizio accademico, questo genere di questioni interroga in particolare gli attori istituzionalmente chiamati a generare e diffondere conoscenza, come le università e i centri di ricerca, così come i soggetti che, in vario modo e a diverso titolo e livello, contribuiscono a definire e promuovere le politiche della ricerca e dell'educazione superiore. Questi attori sono oggi chiamati a impegnarsi in un ampio e partecipato percorso di ripensamento e ridefinizione del sistema di relazioni e di responsabilità alla base dei processi di produzione e distribuzione della conoscenza.

Si tratta di una questione in realtà non nuova che periodicamente si ripropone con una certa forza in seno alla comunità scientifica ed accademica. Ciò che presenta un certo grado di novità rispetto al passato riguarda i motivi che alimentano l'intensificarsi del dibattito all'interno dell'accademia, insieme al fatto che, negli ultimi decenni, questo dibattito si è significativamente esteso oltre i confini dell'accademia stessa. Entrambi questi aspetti possono essere ricondotti ai rilevanti cambiamenti nel sistema dei rapporti tra scienza, innovazione tecnologica e società e al crescente peso economico dei beni immateriali come la conoscenza.

Con l'accresciuta mercificazione del sapere, accompagnata dalla pervasività dei principi e dei meccanismi del Nuovo Management Pubblico a tutti i livelli dei sistemi universitari, si è assistito al progressivo diffondersi e consolidarsi di logiche regolative proprie del mercato. Sulle persone e sulle strutture è cresciuta la pressione alla competizione, alla valutazione su base quantitativa e per standard, all'amministrazione orientata alla performance e al controllo di gestione. Si tratta di logiche percepite spesso come estranee alla cultura accademica, cui, in molte parti del mondo si è associata una crescente burocratizzazione e precarizzazione del lavoro.

Questi processi generano spesso un disagio profondo cui si accompagna una diffusa e crescente domanda di senso.

Se si allarga poi lo sguardo oltre gli stretti ambiti del sistema universitario, a comprendere il più ampio campo della ricerca scientifica e tecnologica fino ad includere il rapporto tra scienza e società, a questa domanda di senso se ne associano altre di interesse più generale. Da molte parti si osserva ormai da tempo che la rete delle relazioni che si attivano attorno ai processi di innovazione scientifica e tecnologica ha raggiunto livelli elevatissimi di complessità. Ciò per via di vari fattori, tra cui la crescente densità e rapidità degli scambi, la diversità degli attori coinvolti, o, ancora, la molteplicità degli interessi individuali e collettivi che questi processi mobilitano o vanno a toccare. Da questo punto di vista, non ha più letteralmente senso pensare i processi innovativi o di diffusione della conoscenza secondo schemi lineari. Così come, in situazioni di crescente incertezza, non pare

ragionevole pensare che questi processi e l'intero sistema di relazioni che si attivano attorno ad essi – a comprendere il relativo intricato complesso di responsabilità etiche e materiali collegato a un progresso scientifico e tecnologico che estende quotidianamente il campo del possibile in termini di manipolazione e trasformazione della natura (Jonas 1979) – possa essere governato da un'autorità centralizzata.

Di qui la necessità di un nuovo contratto sociale per la scienza su cui fondare politiche inclusive capaci di generare una decisa democratizzazione della governance degli intenti e dei processi e destinate a rifondare in termini collettivi la questione della responsabilità. Secondo Owen et alii, un approccio condiviso alla responsabilità ne renderebbe possibile la redistribuzione. «*Il concetto emergente di RRI [...] conferisce nuove responsabilità [...]: e non solo agli scienziati, ma anche alle università, agli innovatori, imprese, responsabili politici e finanziatori della ricerca*» (2012: 756). RRI è l'acronimo della formula adottata dalla Commissione europea per designare un nuovo approccio alla ricerca e all'innovazione, denominato *Responsible Research and Innovation*.

In realtà, la definizione di RRI da parte della Commissione pare individuare un complesso molto ampio di soggetti attivamente coinvolti nei processi di ricerca e innovazione responsabile e, dunque, almeno potenzialmente, un insieme di attori co-responsabili meno ristretto di quello individuato da Owen et al. «*Ricerca e Innovazione Responsabili significa che gli attori della società collaborano durante l'intero processo di ricerca e innovazione per allineare meglio sia il processo che i risultati con i valori, le esigenze e le aspettative della società europea. La RRI è una sfida ambiziosa per la creazione di una politica di ricerca e innovazione guidata dai bisogni della società e che coinvolga tutti gli attori sociali attraverso approcci partecipativi inclusivi*» (EC 2012: 1). L'orientamento della Commissione in materia di ricerca responsabile ne ha marcatamente segnato le politiche di indirizzo, ad esempio attraverso specifiche linee di finanziamento nel passato programma quadro Horizon 2020. Le evoluzioni più recenti, che si riflettono marcatamente nel nuovo programma Horizon Europe, tendono a far sì che il tema della Ricerca e Innovazione Responsabili si inserisca oggi nel più ampio quadro individuato dalla nozione di scienza aperta. Questa evoluzione si riflette in Italia con le misure che lo scorso Piano Nazionale della Ricerca (PNR 2015-2020) destinava in maniera esplicita alla RRI (Azione 2: Società, ricerca e Innovazione Sociale) e, ora, nel rinnovato quadro che il PNR 2021-2027 disegna con riferimento, appunto, alla scienza aperta.

Questi indirizzi di policy riflettono e al contempo promuovono un cambio di paradigma che ha profonde ripercussioni sugli orientamenti generali e le pratiche a tutti i livelli del sistema della ricerca. Esso investe dunque anche il sistema universitario, considerato nel suo insieme e con rispetto alle sue specifiche componenti, a includere i singoli atenei e le loro articolazioni interne, ma anche i ricercatori e docenti.



### 3. Il ruolo delle università

Il PNR 2015-2020 menzionava esplicitamente «il processo di interazione e mutua responsabilità tra stakeholder». E sottolineava, a tal proposito, il fatto che esso «*prevede il coinvolgimento dei diversi attori coinvolti nei processi di ricerca e innovazione, a livello individuale e di organizzazione: ricercatori, imprese, policy maker, associazioni professionali, operatori/utilizzatori dell'innovazione, società civile (tra cui i rappresentanti della società civile, i consumatori e la società in genere, a seconda del contesto)*» (p. 64).

Si tratta di una dichiarazione che disegna una prospettiva decisamente nuova da parte delle istituzioni del nostro paese rispetto al rapporto tra scienza e società e che le impegna a intraprendere una svolta di rilievo. Tuttavia, almeno fino a questo momento, si può dire che i risultati sono ancora piuttosto modesti. Ovviamente, questo limite non è circoscritto al solo caso italiano, anche se alcuni paesi sono decisamente più avanti del nostro nel processo di cambiamento auspicato dalla Commissione europea.

La questione dell'approccio collettivo alla responsabilità della scienza, dell'innovazione e dell'educazione superiore implica un rinnovato interesse per il modo in cui i ricercatori, gli istituti di ricerca e le università interagiscono con i non specialisti e riguarda dunque ciò che è comunemente compreso in quello che a livello internazionale viene definito public engagement. Si tratta di uno dei punti chiave della strategia politica della Commissione europea per promuovere e sostenere la RRI.

Il public engagement della ricerca si richiama ad una tradizione che per le università risale alla fine dell'800 (Tapia 2018; Facchini e Vargiu 2021). Sebbene l'idea e le pratiche non siano nuove, negli ultimi decenni si è osservato un crescente interesse per il public engagement un po' in tutto il mondo (GUNi 2014). Parallelamente, anche la ricerca su questi temi è cresciuta in modo significativo nell'ultimo decennio (Stoker 2018) e una grande varietà di studi e iniziative sul campo è fiorita in diversi campi disciplinari in relazione a problematiche di natura sociale, culturale, ecologica, economica, politica (Fransman 2018).

In Europa, la valutazione intermedia di Horizon 2020 ha confermato che i risultati del programma sono stati relativamente efficaci nel promuovere l'impegno della scienza con la società. Allo stesso modo, il progetto MoRRI ha osservato progressi piuttosto moderati, anche se con rilevanti differenze da un paese all'altro del continente, in materia di public engagement (Peter et alii 2018). In particolare, come si legge nella relazione di valutazione intermedia, «*sebbene vi sia un forte sostegno al coinvolgimento della società civile in Horizon 2020, la stragrande maggioranza (83%) dei rappresentanti delle organizzazioni della società civile intervistati dal Comitato economico e sociale europeo (CESE) concorda o è fortemente d'accordo sul fatto che vi sia una mancanza di scambio di conoscenze tra la comunità scientifica e la società civile*» (EC 2017: 45).

Nel complesso si osserva quindi che, nonostante il crescente interesse per un maggiore impegno pubblico della ricerca e delle università, sono ancora numerosi i fattori di natura istituzionale e politica che ostacolano una maggiore diffusione della RRI in generale e del public engagement in particolare. La diffusa pressione verso la mercificazione della conoscenza nei settori della ricerca e dell'educazione superiore gioca sicuramente un ruolo di rilievo primario. Al contempo, alla diffusione globale dei discorsi sull'eccellenza e sulla competitività si associa la fortuna crescente delle varie classifiche e ranking mondiali o nazionali che mai o

quasi mai basano le proprie valutazioni su parametri come la cooperazione o l'apertura a un pubblico di non specialisti. Dal punto di vista di chi è chiamato ad amministrare università e centri di ricerca, questa mancanza di convalida o incentivo esterno inquadra di fatto l'engagement come qualcosa di irrilevante e residuale.

Al di là delle dichiarazioni di principi, infatti, l'impegno con soggetti non accademici è generalmente oggetto di specifiche strategie e investimenti istituzionali laddove si associa a remunerazioni di tipo economico, come i proventi legati alla brevettazione o il reclutamento di studenti. In questi casi risulta più appropriato parlare più in generale di "terza missione", o di trasferimento tecnologico, piuttosto che di public engagement. Di contro, l'impegno con gruppi e comunità marginali e fragili non presenta margini di redditività immediata, né per università e centri di ricerca e né per i singoli ricercatori, i cui successi e progressioni di carriera sono valutati sulla base di altri parametri.

Più ampiamente, peraltro, Jasanoff (2011) rimarca che l'aumentata domanda di innovazione responsabile e di maggiore impegno pubblico della ricerca e dell'educazione superiore avviene all'interno di un più ampio processo di cambiamenti "costituzionali" che ne regolano l'organizzazione e il funzionamento. Da questo punto di vista, l'evidenza empirica ha da tempo posto in evidenza il rischio che il public engagement venga intrapreso soprattutto come espediente retorico o come mera tecnologia sociale (Levidov 1998; Irwin 2006).

Ancora una volta, il processo di crescente mercificazione della conoscenza, le spinte verso un'eccessiva competizione e la pervasività del Nuovo Management Pubblico rafforzano il rischio di un'appropriazione istituzionale impropria del public engagement. Ciò in un quadro come quello descritto da Jasanoff in cui si è definitivamente consolidato «*il percorso di burocratizzazione della ragione tecnica, attraverso la privatizzazione di valori ed emozioni, e l'affidamento di entrambi i tipi di giudizi a esperti specializzati*». A fronte di ciò, «*l'obiettivo di ogni nuova pratica di public engagement dovrebbe essere quello di ristabilire la comunicazione tra le sfere dell'emozione e dell'intelletto, degli affetti e della ragione, dell'immaginazione e dell'argomentazione, che le recenti tendenze procedurali hanno separato nella pratica*» (Jasanoff 2011: 636-637).

#### **4. Per un'università responsabile verso le persone e le comunità**

L'invito di Jasanoff risuona particolarmente con un passo centrale del nostro Piano Nazionale per la Ricerca 2021-2027 che estremamente chiara nel mettere in relazione la responsabilità della ricerca con la centralità della persona. «*Al centro dei processi va posta la persona, il che richiede un'assunzione di responsabilità nelle attività di ricerca e innovazione (RRI-Responsible Research and Innovation)*» (p. 25).

Si tratta di invito molto esplicito nella lineare semplicità con cui è formulato, ma non facile da perseguire. Esistono, infatti, e si possono prospettare approcci, strategie e strumenti istituzionali molto diversi tra loro che esprimono variegate forme di engagement, le quali implicano configurazioni molto differenziate dei rapporti tra scienza e società e generano ricadute sociali radicalmente diverse. E tuttavia, anche alla luce di quanto si è detto finora, è possibile tracciare alcune linee di indirizzo per un'università responsabile e attenta alle persone e alle comunità e che qui possono essere sinteticamente richiamate (per una trattazione più esaustiva, cfr. Hall e Tandon 2021; Vargiu, Tandon e Kaul 2022).

1. *Inclusività sociale e promozione della diversità.* Un principio chiave dell'istruzione superiore socialmente responsabile è la natura dell'inclusione che cerca di valorizzare e promuovere. Un sistema di istruzione superiore socialmente responsabile compie sforzi particolari per accogliere, valorizzare e facilitare la diversità di prospettive, di vita collettiva, di esperienze. Ciò implica il superamento del ruolo storico delle università come "produttrici" delle élite della società, e quindi riproduttrici delle disuguaglianze sociali.

2. *Orientamento al benessere collettivo.* Si tratta di un aspetto che rimanda allo scopo dell'istruzione superiore nella società che non può esaurirsi nell'addestramento delle risorse umane per il mercato del lavoro globale e nella produzione di ricerca e innovazione per alimentare l'economia della conoscenza. Un'università persegue il benessere collettivo ponendo al centro della propria attenzione la formazione della persona come essere umano non individualizzato, riflessivo e capace a sua volta di compiere scelte autonome e responsabili (homo civicus) (Cesareo e Vaccarini 2006). È altresì un'università aperta alla dimensione comunitaria entro la quale prende forma una concezione di benessere ancorata ai bisogni e alle risorse comunità stessa.

3. *Riconoscimento e mobilitazione di diversi sistemi di conoscenza e di epistemologie multiple.* L'orientamento alla persona nella sua unicità e alla comunità nella molteplicità delle sue componenti implica la capacità di riconoscere, apprezzare e valorizzare la diversità dei saperi, delle epistemologie e delle culture della conoscenza. L'esperienza della pandemia ha mostrato con chiarezza che la scienza non è onniscente e che i suoi limiti possono essere superati solo attraverso il dialogo e la mobilitazione di diversi sistemi di conoscenza.

4. *Rispondenza al contesto, radicamento nelle comunità e pluralità linguistica.* Una reale mobilitazione di tutti i sistemi di conoscenza attivabili implica la capacità di rispondere al contesto accogliendo il plurale, includendo, mobilitando il dialogo interculturale e l'impegno per lo sviluppo. L'istruzione superiore socialmente responsabile ha radici nelle comunità e risponde al contesto locale in cui è inserita attraverso la capacità di confronto e di dialogo con il mondo. Un'università responsabile valorizza il ruolo attivo dei cittadini e l'autonomia dei diversi attori del territorio e ne promuove la capacità di attivare innovazione sociale.

5. *Allineamento politico e strategico per promuovere responsabilità e autonomia.* Per essere reattiva al contesto, un'università deve mantenere un significativo grado di autonomia, in modo da poter contribuire efficacemente al benessere della comunità. L'autonomia è una caratteristica distintiva dell'istruzione superiore e una componente fondamentale della responsabilità autentica. Il collegamento tra autonomia e responsabilità può essere favorito attraverso specifiche forme di responsabilità sociale che assicurano un allineamento positivo delle strategie istituzionali con i bisogni della comunità (allineamento strategico). Inoltre, le politiche sono efficaci quando esiste un allineamento verticale tra i diversi livelli di governance del sistema (allineamento politico).

6. *Valutazione e promozione oltre la retorica della competizione e le classifiche.* La governance basata sui numeri è sostenuta da narrazioni che legittimano e cristallizzano le disuguaglianze. La retorica dell'eccellenza e della competizione come forze trainanti di una presunta buona scienza sono dannose per le componenti più vulnerabili e, sul lungo periodo, per l'intero sistema. Analogamente, l'articolazione dei dispositivi di classificazione dalla scala globale a quella locale amplifica e cristallizza le disuguaglianze a ogni livello del sistema. Le istituzioni di

istruzione superiore socialmente responsabili sono diverse per concezione, struttura, modelli e metodologie e rispondono alla diversità di contesti, comunità, ecologie e sfide con cui sono chiamate a confrontarsi. Sono dunque preferibili forme specifiche di valutazione concepite attraverso il coinvolgimento attivo dei principali stakeholder della società (Malena et alii 2004; Vargiu 2014).

7. *Dialogo interdisciplinare e sapere olistico*. La capacità di rispondere alle sfide contemporanee dipende dal superamento della frammentazione del sapere e dell'elitismo esperto. A tal fine, occorre promuovere un approccio riflessivo e critico alla divisione tra ambiti della conoscenza ed elaborare approcci più olistici e pragmatici in grado di sollecitare il dialogo, lo scambio e la contaminazione tra discipline, epistemologie, culture della conoscenza e pratiche diverse. Da questo punto di vista, ad esempio, gli Obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite forniscono un quadro di interesse per orientare un cambiamento istituzionale, in quanto facilitano l'allineamento positivo delle diverse componenti dei sistemi di istruzione superiore e favoriscono il collegamento tra le agende politiche e di ricerca e le esigenze della società, agevolandone la messa a sistema lungo una scala che va dal locale al globale.

## Riferimenti bibliografici

- Cesareo V., Vaccarini I. (2006), *La libertà responsabile*, Vita e Pensiero, Milano.
- Chancel L., Piketty T., Saez E., Zucman G. et al. (2022), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab.
- EC (European Commission – Directorate General for Research and Innovation) (2012), *Responsible Research and Innovation. Europe's ability to respond to societal challenges*, European Union, Bruxelles.
- EC (European Commission – Directorate General for Research and Innovation) (2017), *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*, Commission Staff Working Document, SWD, 220 final.
- Facchini C., Vargiu A. (2020), *Le università come servizio di utilità collettiva*, in "Autonomie Locali e Servizi Sociali", 1, 3-29.
- Fransman J. (2018), *Charting a course to an emerging field of 'research engagement studies': A conceptual meta-synthesis*, Research for All, 2(2), 185-229.
- GUNI – Global University Network for Innovation (2014), *Higher education in the World 5. Knowledge, Engagement and Higher Education: Contributing to Social Change*, Palgrave-Macmillan, London.
- Guterres A. (2020), *Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era*. Secretary-General's Nelson Mandela Lecture, July 18 2020. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-18/secretary-generals-nelson-mandela-lecture-%E2%80%9Ctackling-the-inequality-pandemic-new-social-contract-for-new-era%E2%80%9D-delivered>. Ultima consultazione: 20 settembre 2022.
- Jonas H. (1979), *Il principio responsabilità*, Einaudi, Torino.
- Hall B., Tandon R. (2021), *Socially Responsible Higher Education: International Perspectives on Knowledge Democracy*, Brill/Sense, Leiden.
- ILO – International Labour Organization (2020), *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition*. 23 September 2020. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_755910.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf). Ultima consultazione: 20 settembre 2022.
- Irwin A. (2006), *The politics of talk: Coming to terms with the 'new' scientific governance*, in "Social Studies of Science", 36, 299-320.
- Jasanoff S. (2011), *Constitutional moments in governing science and technology*, in "Science and Engineering Ethics", 17, 621-638.
- Levidov L. (1998), *Democratizing technology – or technologizing democracy? Regulating agricultural biotechnology in Europe*, in "Technology in Society", 20(2), 211-226.

- Malena C., Forster R., Singh J. (2004), *Social Accountability. An Introduction to the Concept and Emerging Practice*, in "Social Development Papers", 76. World Bank.
- Owen R., Macnaghten P., Stilgoe J. (2012), *Responsible research and innovation: From science in society to science for society, with society*, in "Science and Public Policy", 39(6): 751-760.
- Oxfam (2020), *Power, profits and the pandemic. From corporate extraction for the few to an economy that works for all*, in "Policy Paper", 10 September 2020. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621044/bp-power-profits-pandemic-100920-en.pdf>. Ultima consultazione: 20 settembre 2022.
- Peter V., Maier F., Spain C., Woolley R., Meijer I. Costa R., Bloch C., Mejlgaard, N. (2018), *Monitoring the Evolution and Benefits of Responsible Research and Innovation. The evolution of Responsible Research and Innovation - The Indicators Report*, European Commission, Bruxelles.
- Stoker N. (2018), *Finding common ground by defining our differences: a useful map of public engagement discourses*; <https://www.publicengagement.ac.uk/whats-new/blog/finding-common-ground-defining-our-differences-useful-map-public-engagement>. Ultima consultazione: 20 settembre 2022.
- Tapia M.N. (2018), *El compromiso social en el currículo de la Educación Superior*, CLAYSS, Buenos Aires.
- Vargiu A. (2014), *Logiche di accountability e riforme del sistema universitario. Una discussione e una proposta*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", 59, 59-77.
- Vargiu A., Tandon R., Kaul, N. (2022), *Leave no one behind. Repositioning Higher Education for achieving SDGs. Policy brief*, UNESCO World Higher Education Conference (WHEC2022). <https://whec2022.net/resources/UNESCO%20Chair%20in%20Community-Based%20Research%20and%20Social%20-%20Leave%20no%20one%20behind.pdf>. Ultima consultazione: 20 settembre 2022.