

# Amministrazione condivisa come nuova relazione tra il settore pubblico e l'economia sociale

Silvia Sacchetti, *Università degli Studi di Trento*  
Gianluca Salvatori, *Euricse*

## Abstract

Il paper si propone di analizzare il tema dell'amministrazione condivisa in una prospettiva politologica. Questa modalità di relazione tra pubblica amministrazione ed enti di terzo settore rappresenta una nuova forma di empowerment degli attori sociali e promuove modelli di autodeterminazione e di esercizio democratico del potere di controllo strategico sulle attività di produzione dei servizi in forma diffusa come alternativa alla burocrazia top-down.

**Keywords:** azione pubblica, pratica civica, amministrazione condivisa, sussidiarietà, governance inclusiva, coprogrammazione, coprogettazione, democrazia

DOI: 10.7425/IS.2022.04.11

*Questo articolo rappresenta una versione adattata del documento preparato dagli autori per il 33° Congresso Internazionale CIRIEC tenutosi a Valencia (Spagna) il 13-15 giugno 2022, "Nuove dinamiche globali nell'era post-Covid: sfide per l'economia pubblica, sociale e cooperativa".*

## — Introduzione

Tre crisi globali in meno di quindici anni (la crisi finanziaria ed economica del 2008, la crisi pandemica del 2020 e le conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina nel 2022) hanno messo in moto una trasformazione sistemica – simile come grado di pervasività, ma di segno opposto – della stessa rilevanza di quella che ha segnato la fine dei "trenta gloriosi", il periodo d'oro caratterizzato dal compromesso tra Stato imprenditoriale, democrazia e capitalismo, che ha caratterizzato i tre decenni successivi alla Seconda guerra mondiale, aprendo le porte alla successiva fase post-industriale e neoliberista. Infatti, mentre gli anni Settanta hanno messo sotto pressione le politiche economiche keynesiane, con il progressivo ridimensionamento del ruolo dello Stato e la speculare affermazione della funzione dominante delle gerarchie aziendali e degli scambi di mercato, non solo in ambito economico ma anche ai fini della regolazione sociale, le tre crisi del nostro tempo hanno invece avuto l'effetto di mostrare i limiti sia della concentrazione del potere nei grandi gruppi imprenditoriali, sia del funzionamento del mercato come soluzione alla concentrazione e più in generale delle sfide socioeconomiche e ambientali, riaffermando il ruolo degli investimenti del settore pubblico. Lo Stato è stato riportato al centro della scena come principale autorità in grado di affrontare crisi globali diverse, come la recessione causata dallo scoppio della bolla dei mutui *subprime* o la pandemia che ha colpito duramente la società e le economie su scala globale e gli effetti sistemici indotti dalla guerra scatenata dalla Russia.

Tuttavia, sebbene oggi il potere dell'autorità pubblica sulla vita delle persone e sulle dinamiche economiche appaia centrale grazie agli straordinari piani di intervento e di rilancio e agli ingenti investimenti di risorse pubbliche, l'idea che la

complessità sociale possa tornare a essere governata secondo gli schemi tradizionali di uno Stato centralista e burocratico è solo un'illusione ottica; così come, simmetricamente, è impensabile che le imprese for profit e i grandi poteri aziendali in particolare, dopo la crisi di legittimità subita alla fine del primo decennio del nuovo secolo, possano ripresentarsi come soggetto centrale su cui fare affidamento.

Nel nuovo scenario, la logica binaria che da tempo ha prevalso, imperniata sull'azione dello Stato da un lato, e dei poteri delle grandi imprese attraverso le loro gerarchie e mercati dall'altro, come unici due attori principali, è messa in discussione a favore di una visione pluralista che riconosce e amplia lo spazio per l'intervento delle organizzazioni della società civile, a partire da quelle con la capacità di produrre in modo imprenditoriale beni e servizi in grado di soddisfare esigenze diversificate, che altrimenti rimarrebbero insoddisfatte (Borzaga, Tortia, 2017). Nell'ambito di un crescente riconoscimento della rilevanza dell'economia sociale – attestato, tra l'altro, dall'iniziativa assunta dalla Commissione europea con l'approvazione del recente Action Plan (Commissione UE, 2021) – si è aperta la possibilità di ripensare il rapporto tra attori socioeconomici e pubblica amministrazione, facendolo evolvere verso modelli basati su obiettivi pubblici condivisi e co-determinazione, dove ogni attore (pubblico o privato) apporta le proprie specifiche competenze e specificità nella produzione di valore pubblico.

In tale modello, la responsabilità di produrre soluzioni a problemi di interesse generale è formalmente slegata dalla competenza esclusiva dell'autorità pubblica o delle grandi imprese e diventa invece oggetto di collaborazione trasversale e inclusiva tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire alla definizione di questioni e soluzioni.

Da questo punto di vista, oltre a rappresentare un'innovazione amministrativa, l'amministrazione condivisa appare essere una nuova forma di autodeterminazione e di esercizio democratico del potere decisionale da parte degli attori sociali, in alternativa alla burocrazia top-down; si tratta infatti di una soluzione istituzionale specifica per la governance della produzione di servizi e, più in generale, per la produzione di specifici beni pubblici che esprime una forma di controllo strategico e partecipazione democratica diversa da quella tradizionale. In linea con il lavoro seminale di Ostrom (Ostrom, 1990), l'amministrazione condivisa sfrutta infatti la capacità dei sistemi autogestiti e partecipati da operatori di produrre benessere collettivo, con in più, nel caso italiano, un elemento di novità costituito dal fatto che il settore pubblico diventa uno dei soggetti coinvolti in questa strategia cooperativa. Questo tema è oggi particolarmente sentito perché si colloca in un contesto in cui si è notevolmente approfondito il divario tra società civile e istituzioni pubbliche, nell'ambito di un processo di disintermediazione che ha visto la crisi dei tradizionali soggetti di mobilitazione collettiva (Taylor, 1991; Crouch, 2004); e trova il suo motivo di interesse nella necessità di determinare nuove forme di legittimazione del potere pubblico, in un'epoca di trionfo dell'individualismo narcisistico enfatizzato dal sistema dei social media (Casale, Banchi, 2020). La riduzione del divario tra istituzioni pubbliche e società civile, da questo punto di vista, può essere considerata un'esternalità positiva, o una forma di bene pubblico, prodotta dall'approccio dell'amministrazione condivisa.

La nostra riflessione procede come segue. Si affronta innanzitutto il tema della crisi della vita pubblica ripercorrendo i lavori fondamentali di Tocqueville (1835), Hirschmann (1979), Lasch (1979), Putnam (2000), Baumann (2000) e più recentemente Lilla (2017) e Zuboff (2019). Prendendo spunto dal lavoro di Hymer (1972) e Cowling e Sugden (1998), si analizza poi come il diffuso sentimento dei cittadini di "non contare nulla" rispetto alla vita pubblica sia legato alle forme dominanti di organizzazione della produzione e, in particolare, all'estromissione degli stakeholder dalla facoltà di controllo strategico delle priorità in campo economico per effetto del potere esercitato da un gruppo ristretto di grandi aziende (Sacchetti, 2015). L'argomentazione procede partendo dalla classica analisi di Dewey sui pubblici e sostenendo la necessità di modalità più inclusive di decisione economica (Dewey, 1927). Infine, si discutono le implicazioni dell'amministrazione condivisa in termini di istituzione di un modello di governance eterarchico per l'interazione tra organizzazioni pubbliche e private dell'economia sociale.

## — La promessa liberaldemocratica

La storia di questi anni sarà probabilmente ricordata come il momento in cui si cominciò a percepire chiaramente la crisi del cosiddetto ordine mondiale liberale e, di conseguenza, per la messa in discussione dei suoi presupposti economici e culturali, a lungo considerati placidamente scontati.

Quali debolezze del liberalismo sono venute alla luce? Il cuore dell'approccio liberale, come ricordava John Stuart Mill, è la possibilità per ogni persona di condurre "esperimenti di

vita" (Stuart Mill, 1859), celebrando così la libertà, la crescita personale e la diversità. All'origine c'è il fervente rispetto per la virtù individuale, per la capacità delle persone di far accadere le cose per il proprio bene e per quello degli altri; ma, nel tempo, questa concezione è stata accompagnata anche dalla constatazione che le persone sono anche costantemente esposte alla dimensione della fragilità individuale, e dal fatto che la loro libertà di agire verso ciò che desiderano può essere influenzata dalle condizioni istituzionali oggettive in cui si trovano a vivere (Sen, 1990). Inoltre, la stessa identificazione degli obiettivi desiderati dipende dal contesto, come Sen indica quando affronta il problema delle preferenze adattive (Teschl, Comim, 2005).

Se si guarda alle fondamenta dei moderni sistemi istituzionali, è facile vedere come due forze siano all'opera contemporaneamente: da un lato, la fiducia negli individui e nella loro autonomia, finalmente emancipati dalla dipendenza da un'organizzazione sociale rigidamente gerarchica e di classe, e dall'altro, però, la consapevolezza che gli individui possono anche diventare strumenti di demagoghi ambiziosi che manipolano le maggioranze facendo leva sulle loro passioni. Per questo motivo, il pensiero liberaldemocratico ha costruito un sistema che, se da un lato si basa sul rispetto dell'opinione popolare e della regola della maggioranza, dall'altro ha messo in atto regole e contrappesi per evitare che i demagoghi e le tendenze populiste travolgano le istituzioni, generando una dittatura della maggioranza. I sistemi democratici hanno lentamente allargato la sfera dei diritti politici (si pensi, ad esempio, al tempo necessario affinché il diritto di voto diventasse universale e riconosciuto a tutta la popolazione adulta) per garantire un equilibrio di potere che eviti indebite concentrazioni o eccessivo spazio alle passioni e ai pregiudizi popolari. Non si può dire, infatti, che all'origine della democrazia moderna ci fosse un giudizio benevolo sulla capacità di autogoverno del popolo. Il movimento verso la democrazia considerava – nelle parole dello storico americano Robert Tracy McKenzie (McKenzie, 2021) – la tensione permanente tra due convinzioni opposte: "primo, che la maggioranza deve generalmente prevalere; e in secondo luogo, che la maggioranza è predisposta a cercare il vantaggio personale al di sopra del bene comune".

La storia mostra che lungo il percorso attraverso il quale le istituzioni democratiche si sono evolute per proteggersi dagli abusi separando internamente e bilanciando il potere tra i diversi attori, un contributo altrettanto fondamentale è venuto dallo sviluppo di un importante insieme di pratiche civiche che hanno avuto il compito di formare le persone per essere cittadini autonomi. Tornando alle penetranti osservazioni riportate da Tocqueville nel suo *Democrazia in America* (Tocqueville, 1835), alla sua nascita il pensiero liberaldemocratico seguì il doppio binario di un'azione contro l'abuso di potere che si basava sia sulle norme della Costituzione e del diritto, sia sull'attivismo di una pluralità di agenti sociali. Le pratiche civiche che Tocqueville descrive nel racconto ammirato che ha riportato dal suo viaggio, e che sembravano così lontane dal vecchio continente che si era lasciato alle spalle, includevano l'impegno delle comunità religiose nell'insegnamento delle virtù civiche, la preoccupazione delle associazioni della società civile e delle autorità locali nell'instillare le abitudini del servizio pubblico, riti creati per generare un comune amore per la patria, una stampa libera

al servizio di una cittadinanza ben informata, regole di comportamento per incoraggiare il rispetto reciproco.

Questi sono i pilastri della nozione di società civile con cui le democrazie liberali avrebbero intrecciato il loro sviluppo nel corso della modernità. Questi erano i presupposti di una cultura politica condivisa in cui i cittadini sentivano di essere coinvolti nell'impresa collettiva di proteggersi reciprocamente da rischi e difficoltà, di diffondere il benessere nella società e di rafforzare le istituzioni volte a garantire e ampliare l'esercizio dei diritti fondamentali degli individui. Anche se gli eventi della storia hanno dolorosamente limitato, interrotto o corrotto queste pratiche civiche, esse hanno continuato a rappresentare un ideale verso cui tendere e per il quale lottare per tutte le persone ispirate dai valori democratici. Fino a quando, in anni più recenti, si è materializzata la peggiore minaccia a questa cultura politica, originata non da nemici esterni ma dall'interno del proprio sistema di credenze, pratiche, istituzioni sociali ed economiche.

## — La disaffezione per la vita pubblica

Il sostegno alle istituzioni democratiche liberali da parte di una società civile impegnata in pratiche di autogoverno civico è costantemente diminuito negli ultimi decenni, complici scandali e comportamenti opportunistici della classe dirigente e più in generale la permanenza e l'aggravarsi di problemi irrisolti. La fiducia nel sistema politico si è via via dissolta, e questo ha portato al ritiro dalla vita pubblica da parte di una grande maggioranza di cittadini; questo, almeno (e paradossalmente), fino alla ricomparsa di quelle tendenze demagogiche e populiste che i sistemi democratici delle origini intendevano contrastare, con un rischio crescente per il futuro della democrazia e una fascinazione per i sistemi autoritari, anche nelle forme più recenti e inaspettate di regimi di "democrazia illiberale".

L'alternanza di periodi di passione e periodi di disaffezione per la vita pubblica è un fenomeno brillantemente indagato nell'opera fondamentale di Albert Hirschmann nel suo *Shifting involvements: public interest and public action* (Hirschmann, 1979). Quarant'anni fa Hirschmann analizzava le oscillazioni tra le fasi di intenso interesse per le questioni pubbliche, in cui prevalgono la partecipazione pubblica e l'azione collettiva, e le fasi dominate da un focus sugli interessi privati, sintetizzato da una propensione verso comportamenti di consumismo individuale. Hirschmann ha osservato come le società alternino periodi in cui la virtù pubblica perde appeal, a causa di una serie di fattori che allontanano i cittadini dall'arena pubblica (corruzione, demitizzazione dei temi fondativi della comunità politica, persuasione che la felicità pubblica possa essere perseguita meglio inseguendo il vantaggio privato), e periodi in cui ritorna la necessità di impegnarsi per migliorare il mondo e la volontà di partecipare più attivamente ad azioni pubbliche o collettive. In questa analisi, la delusione gioca un ruolo primario nel cambiamento delle preferenze che alterna felicità privata e pubblica: in ogni fase si raggiunge un momento in cui la frustrazione generata dall'impossibilità di raggiungere gli obiettivi desiderati, pubblici o privati, determina la fine di un ciclo e l'inizio del successivo.

Molte altre spiegazioni sono andate in una direzione simile a quella tracciata da Hirschmann, portando ulteriori argomenti per spiegare la dicotomia tra sfera pubblica e privata, e soprattutto indagando le ragioni per cui il ciclo di delusioni nei confronti della vita pubblica, oggi, sembra avere cause più profonde che in altri periodi storici. Tra gli argomenti ulteriori vanno annoverate le idee di Christopher Lasch sull'emergere di una cultura del narcisismo come effetto della disperazione di una società incapace di affrontare il futuro (Lasch, 1979). Gli individui incapaci di preoccuparsi di ciò che va oltre la propria vita promuovono un culto dell'autorealizzazione che introduce un elemento edonistico nella loro visione del mondo. Questa aspirazione a concentrarsi sul benessere personale è l'effetto di un clima di pessimismo che si manifesta nella diffusa sensazione di incapacità di fronte al compito di comprendere il corso della storia o di gestirlo secondo una linea razionale. La delusione per la vita pubblica qui si traduce in sfiducia in qualsiasi istituzione politica (e non solo politica) e in un'ossessione per la vita nel presente che non si cura dei predecessori o dei posteri.

In un'altra opera fondamentale, anche Robert Putnam giunge a conclusioni simili, sebbene partendo da presupposti e angolazioni diverse. I suoi studi sugli Stati Uniti indicano il crollo senza precedenti del capitale sociale a partire dal 1960 e le sue conseguenze in termini di apatia politica e civica (Putnam, 2000). Putnam mostra come le persone siano diventate sempre più disconnesse dalla famiglia, dagli amici, dai vicini e dalle strutture democratiche, e analizza gli effetti di questo impoverimento sulla vita delle persone e delle comunità. Più recentemente, anche Mark Lilla si pone su una linea di pensiero simile, ripercorrendo l'impatto di una cultura iper-individualista sull'idea di identità (Lilla, 2017). La ricerca dell'espressione di sé ha portato all'atomizzazione sociale: ogni persona è costruita come un marchio individuale e il senso di appartenenza è continuamente formato e dissolto perché non si basa su una storia collettiva, sul bene comune o su idee condivise. Il fenomeno della "politica identitaria" è in realtà profondamente antipolitico: prigioniero della soggettività, non è in grado di offrire alcuna chiave interpretativa per spiegare il mondo. I movimenti sociali si disintegrano in una moltitudine di cause sempre più specifiche senza una visione comune del futuro. Nella politica "movimentista," le forze sono centrifughe, spingono verso la divisione in fazioni sempre più piccole, ossessionate dalla focalizzazione su singoli problemi. E alla fine si trovano solo individui, diversi, imprigionati nelle loro singole vite.

La "modernità liquida" – come la definisce Baumann (2000), altro autore che si aggiunge alla lunga lista di coloro che hanno studiato la crisi della vita pubblica – è quella in cui sono scomparsi tutti i conflitti fondamentali (di classe, di religione, di visione politica). I cittadini non si identificano più con un unico interesse primario ma con una pluralità di appartenenze, fino a quando finiscono per non identificarsi più completamente con alcuna appartenenza. In queste condizioni, l'elettorato è sempre più mobile, i sistemi politici sempre più instabili, la partecipazione in caduta libera e la sfiducia dei cittadini nei confronti della politica in costante crescita. Il modello economico dominante, che è il vero vincitore di questa era, può allora sfruttare il bisogno di relazioni di individui atomizzati, lasciati a se stessi dalla crisi delle istituzioni comunitarie, fornendo la sfera digitale come soluzione ideale

per soddisfare questo bisogno di relazioni e identità. Una soluzione vincente perché (apparentemente) gratuita e quindi in linea con l'impoverimento delle classi medie, felici di utilizzarla in cambio dei propri dati (Zuboff, 2019). Le opportunità offerte da internet per riaffermare la centralità dell'individuo all'interno di un modello di capitalismo industriale sono la versione più recente delle innumerevoli mutazioni con cui il capitalismo e le élite che controllano i suoi principali attori economici (cioè le grandi aziende) hanno beneficiato della crescente individualizzazione della società, di cui essa è diventata a sua volta un acceleratore. L'ulteriore focus delle politiche economiche sulla digitalizzazione sembra, almeno in parte, legittimare ed alimentare questa tendenza. Emerge infatti una linea continua, da Hirschmann a Zuboff, che mostra come l'affermazione di un modello economico basato principalmente sul profitto abbia giocato un ruolo di primo piano nella disaffezione verso la vita pubblica.

## — La questione dello sviluppo ineguale e il ruolo del potere corporativo

Nella sfera economica, la sensazione progressiva di “non contare” e il disimpegno dalla vita pubblica sono stati associati al persistere di uno sviluppo ineguale – tra gruppi, comunità locali, regioni e nazioni. Questo fenomeno è stato a lungo osservato dagli economisti politici, i quali hanno evidenziato il fenomeno sia tra le regioni del mondo (Hymer, 1972), sia all'interno delle singole nazioni (Narula, van der Straaten, 2021). Le spiegazioni microeconomiche dei fallimenti macroeconomici sono state identificate da studiosi critici della *corporate governance*, che considerano lo sviluppo ineguale come il risultato della concentrazione del potere decisionale strategico (o la capacità di decidere quali obiettivi sono prioritari e con quali risorse perseguirli) all'interno delle grandi aziende (Hymer, 1972; Zeitlin, 1974; Cowling, Sugden, 1998). Secondo questo approccio, la distribuzione del potere di governo di un'organizzazione può spiegare le disuguaglianze e lo sviluppo. Gli esiti della concentrazione di controllo strategico sono stati identificati cinquant'anni orsono da Hymer (1972), in termini materiali ossia di aumento dei divari di reddito e ricchezza, ma anche immateriali, in termini di status e autorità tra attori economici, tra i territori che ospitano organi decisionali e attività strategiche fondamentali da un lato, e quelli che ospitano attività operative con un potere decisionale basso o nullo sull'allocazione delle risorse e sulle decisioni di produzione (Cowling, Sugden, 1998).

Le forme di governance di impresa incentrate sulla concentrazione del controllo strategico portano dunque a gravi fallimenti dal punto di vista collettivo. Escludono la possibilità di interazioni cooperative tra stakeholder interdipendenti. Gli organi di governo e i processi decisionali strategici delle grandi imprese capitaliste non sono progettati per tenere conto delle voci e degli interessi di più stakeholder, limitando così i loro input, nonché le reciproche opportunità di apprendimento e benessere (Dewey, 1927; Sacchetti, Sugden, 2009). Sebbene fino alla fine degli anni Novanta del secolo scorso le voci critiche siano state generalmente trascurate, l'interesse per i fallimenti associati alla concentrazione del potere di controllo non ha mai abbandonato il dibattito e ha avuto un posto di rilievo nel dare forma ai concetti di capi-

talismo responsabile e responsabilità sociale delle imprese (Sacconi, 1991; Blair, 1995), soprattutto a seguito di eventi critici sul piano ambientale e finanziario, anche se tali analisi non hanno avuto generalmente esiti radicali.

La preoccupazione per la concentrazione del potere nelle grandi imprese e l'esclusione dei cittadini dalla partecipazione alla definizione delle scelte è stata sollevata anche in altri campi, come la psicologia organizzativa e la filosofia politica. Già negli anni 1960, le idee di soluzioni inclusive venivano discusse – a livello micro – dagli psicologi delle organizzazioni (Maslow, 1965; McGregor, 1960), che criticavano l'approccio *command-and-control* alle relazioni umane. Il problema denunciato – e confermato da studi successivi – era che l'applicazione generalizzata della gestione esclusiva incentrata sul controllo d'autorità, di fatto non avvantaggia né i lavoratori né l'organizzazione; questi autori hanno evidenziato infatti che le persone, in linea di massima, non amano essere etero-dirette e possono essere oggetto di fiducia. Supportare il contrario, ossia che le persone siano opportuniste senza evidenze oggettive, al fine di aumentare il controllo di fronte ai rischi di comportamenti scorretti, porta all'uso dell'autorità con esiti disfunzionali.

Il crescente dibattito trovava un ulteriore contesto nella filosofia politica di John Dewey, che sollevò il problema dell'esclusione dei pubblici nel 1927, quando pubblicò *The Public and its Problems*. Oltre alla sua influenza nella filosofia politica, questo lavoro ha anche gettato le basi per lo sviluppo della teoria degli stakeholder nell'etica di impresa (Freeman, Velamuri, 2006), e Maslow fa esplicito riferimento all'influenza che l'insegnamento di Dewey ha avuto sul suo pensiero. Dewey ha sottolineato le connessioni reciproche tra più comunità di interesse, che chiama i “pubblici”. Nel suo approccio il pubblico è vulnerabile, poiché ha poca consapevolezza delle influenze delle decisioni prese altrove e perché subisce gli effetti della scarsa influenza della propria voce. I pubblici esclusi non contribuiscono alle decisioni, né possono usare la propria voce o applicare la propria “intelligenza creativa” ai problemi percepiti (Sacchetti, 2015). Ciò limita l'uso della creatività individuale (che la teoria della psicologia ha identificato come uno dei principali determinanti dell'autorealizzazione) e smorza le capacità partecipative del pubblico più ampio, che – essendo ripetutamente escluso – diventa privo di esperienza partecipativa e decisionale. Come risposta, Dewey sostiene l'opportunità di assetti istituzionali che includano i pubblici nei processi decisionali. Sostiene inoltre la centralità del metodo deliberativo a sostegno dell'equità e della legittimità delle risposte, del livello generale di democrazia e dell'esperienza di vita dei partecipanti (Sacchetti, Sugden, 2009; Sacchetti, Borzaga, 2021).

Il problema dell'esclusione dal controllo strategico diventa dunque di rilevanza generale, poiché gli effetti di qualsiasi decisione sono tipicamente “proiettati” verso il pubblico esterno, portando a esternalità negative “strutturali” (Sacchetti, 2015; Sacchetti, Borzaga, 2021). Il legame tra esclusione e produzione di esiti collettivi negativi è particolarmente evidente nei settori (come i servizi sociali) con elevate asimmetrie informative e in cui i principali utenti sono persone vulnerabili, tipicamente a basso reddito. In questi casi il mercato fallisce, escludendo parte della domanda o offrendo servizi insoddisfacenti. Ma anche il settore pubblico, dal canto

suo, non è esente da criticità in quanto meno attrezzato per reagire rapidamente alle nuove esigenze ed abituato a proporre soluzioni standardizzate, e dunque meno adatto alla personalizzazione dei servizi, e non ultimo, limitato da stringenti vincoli finanziari.

Da questo quadro si comprende come le forme dominanti di governance dell'impresa abbiano rafforzato nel tempo l'esclusione o l'abitudine di essere esclusi, contribuendo a trasformare questa attitudine nel più pervasivo dei poteri politici. Ma, da quanto detto all'inizio, si comprende anche come le tre grandi crisi richiamate in premessa e l'insoddisfazione generale per la vita pubblica del nostro tempo oggi stiano mettendo in discussione questo paradigma. Si pone allora la questione di individuare un modello diverso di azione economica, capace di dare nuovo slancio alla vita pubblica.

### — Amministrazione condivisa come rinnovamento delle pratiche civiche: un'innovazione italiana

La tesi che qui si intende argomentare insiste sulla necessità di un approccio diverso all'organizzazione economica per superare la disaffezione nei confronti della vita pubblica. Le due dimensioni, l'organizzazione economica e la disaffezione alla vita pubblica, sono, come emerso dalla precedente analisi, strettamente intrecciate. Considerando che le difficoltà della democrazia hanno le loro radici proprio nella cultura che ha separato la politica e la società civile, subordinando quest'ultima alle idee di individualismo, competizione, massimizzazione del profitto e, in definitiva, a modi esclusivi di governare le decisioni di produzione, è l'approccio all'economia basato su queste idee che deve essere rivisto. E riconoscere il ruolo dell'economia sociale e sostenerne lo sviluppo è un modo possibile per farlo. L'economia sociale – come visione che antepone il perseguimento dell'interesse generale e del principio collaborativo al perseguimento di interessi esclusivi – può svolgere un ruolo decisivo nel ripensare il rapporto tra economia, politica e società; può essere decisiva nella ricostruzione di uno spazio pubblico che affronti la crisi della democrazia e il sentimento di abbandono sociale alimentato dal progressivo divario tra élite e popolo, e dall'indebolimento del senso di cittadinanza.

Questa impostazione consente di inquadrare il tema dell'amministrazione condivisa in una diversa prospettiva; la questione, infatti, è stata generalmente trattata dal punto di vista della teoria e della tecnica giuridica o, da autori più interessati agli aspetti operativi, in termini di azioni che rendono fluido o al contrario ostacolano il processo di collaborazione. In questa sede si intende proporre il tema in una luce diversa, considerando l'amministrazione condivisa come parte di una trasformazione che, incidendo sugli equilibri e sulle relazioni tra Stato, mercato ed economia sociale, offre una concreta possibilità alle nostre società di mettere mano alla disaffezione nei confronti della vita pubblica e quindi, in ultima analisi, all'effettività della democrazia.

In primo luogo, il Terzo settore come definito dalla normativa italiana è composto da soggetti privati, indipendenti dal-

le autorità pubbliche, in cui gli interessi delle persone e gli obiettivi sociali o ambientali prevalgono sul perseguimento del profitto, tenuti a reinvestire la maggior parte dei loro profitti in attività di interesse collettivo o generale, e gestiti secondo criteri democratici o partecipativi. Un concetto, a ben vedere, non distante da quello di economia sociale come definito nel piano d'azione della Commissione europea. Un soggetto siffatto pare essere nella posizione ideale per implementare la visione deweyana dell'inclusione dei pubblici, in linea con le idee contemporanee di sussidiarietà. A questo proposito, Conteh e Harding (2021) evidenziano come la co-creazione di valore pubblico debba essere perseguita sia attraverso la cooperazione orizzontale, con la costruzione di collegamenti inter-organizzativi, sia verticalmente, con la cooperazione tra i livelli di giurisdizioni.

La sussidiarietà non è affatto, di per sé, un'idea nuova: esiste, infatti, fin dai tempi in cui la dottrina sociale della Chiesa ha inteso difendere gli spazi di autonomia della società contro il centralismo dei nuovi Stati nazionali, secondo il richiamo di Papa Leone XIII nella *Rerum Novarum* del 1891. La pregnanza di questo principio era però diminuita nel corso degli anni in modo direttamente proporzionale all'avvento del *welfare state*: la visione dello Stato come strumento al servizio di tutti i cittadini e dei loro bisogni principali (istruzione, salute, assistenza in età avanzata) nel corso del secolo scorso ha progressivamente conquistato ogni spazio e si è affermata come prevalente. Fino a quando, come è noto, in tempi più recenti si è assistito al declino di questa concezione sotto la pressione della crisi della finanza pubblica, da un lato, e della crescita della complessità dei bisogni sociali e della difficoltà di soddisfarli attraverso soluzioni standard amministrate da un potere centrale, dall'altro.

A fronte di questa crisi, oggi, si è in presenza di una riscoperta del ruolo dei cittadini, singoli e aggregati, che si sostanzia, da una parte, nel fiorire a partire da metà degli anni Settanta – anche sull'onda dei movimenti sociali che hanno caratterizzato quel periodo – di iniziative di volontariato, associazionismo e cooperazione operanti in settori di interesse generale – sociale, salute, cultura, ambiente, ecc. – con il coinvolgimento di milioni di cittadini; dall'altra, in un progressivo recepimento nel quadro giuridico nazionale di tali evoluzioni. A questo proposito, dopo le norme regionali che nel corso degli anni Ottanta avevano iniziato a riconoscere questi fenomeni aggregativi e dopo le grandi leggi nazionali di inizio anni Novanta (la 381/1991 sulla cooperazione sociale e la 266/1991 che disciplina il volontariato), è stata la stessa Costituzione ad essere modificata con la Legge 3/2001 che nell'articolo 118 ha introdotto il riconoscimento che i cittadini, e non solo lo Stato, hanno il diritto di agire in nome dell'interesse generale. È il ritorno della sussidiarietà, come testimonia il testo del IV comma: "Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni promuovono le iniziative autonome dei cittadini, sia come singoli che come membri di associazioni, relative ad attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Ed è evidente la distanza introdotta da questo articolo costituzionale rispetto al quadro preesistente, in cui lo Stato era il solo soggetto cui era attribuito il compito di prendersi cura dei cittadini e di realizzare le condizioni per una sostanziale uguaglianza. Con questo emendamento è avvenuto un profondo cambiamento, da asimmetrico a simmetrico, nel modello di relazione tra lo Stato e i cittadini (e le

loro organizzazioni). Il processo legislativo che nel 2016/2017 ha portato al riconoscimento del Terzo settore rappresenta un ulteriore sviluppo di tale principio e, come è noto, nell'art. 55 del Codice del Terzo settore incorpora il tema dell'amministrazione condivisa. Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione in esso contenuti a ben vedere differiscono dall'idea di "coproduzione", intesa "come il coinvolgimento volontario o involontario degli utenti del servizio pubblico in qualsiasi progettazione, gestione, fornitura e / o valutazione dei servizi pubblici" (Osborne et al. 2016, p. 639), e si riferiscono, piuttosto, al livello strategico del processo decisionale, quando gli attori deliberano sulle priorità e sugli interventi da attuare. E ciò non solo nelle attività di assistenza sociale o in altre attività marginali considerate tradizionalmente soggette ai fallimenti dello Stato e del mercato, per le quali almeno parzialmente erano già stati adottati principi simili, ma in tutti i settori di interesse generale.

L'innovazione radicale consiste qui nello spostare l'asse del rapporto tra la pubblica amministrazione e le organizzazioni della società civile da uno schema di mercato che comprende lo scambio *tout court* tra "cliente e fornitore" a un rapporto collaborativo tra soggetti posti sullo stesso piano.

Alla capacità generativa della società civile non sono quindi affidati compiti esclusivamente esecutivi o di emergenza. Il senso dell'amministrazione condivisa definisce un nuovo modello di amministrazione per il terzo millennio, perché la pubblica amministrazione non si presenta come un'autorità che emana provvedimenti o dà ordini, ma agisce piuttosto come un soggetto che coinvolge i cittadini nell'affrontare problemi di interesse generale. E poiché i nuovi problemi, spesso di dimensione globale, sempre meno possono essere affrontati sulla base di comandi e sanzioni, questo approccio comporta un ruolo rilevante per le organizzazioni sociali, chiamate a partecipare a un processo di individuazione e attuazione di soluzioni a problemi di interesse pubblico e con ricadute locali importanti. La responsabilità di rispondere a questioni di interesse generale viene in altre parole sottratta alla competenza esclusiva dell'autorità pubblica e diventa invece materia di collaborazione trasversale tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire alla definizione di problemi e soluzioni.

Da questo punto di vista, l'amministrazione condivisa appare essere un antidoto alla disaffezione verso la vita pubblica in quanto:

- si basa su un'idea di economia originata da valori e dalla volontà di agire nel contesto sociale per perseguire l'interesse generale, con presupposti quindi alternativi a quelli dell'economia estrattiva e dell'atomizzazione individualistica;
- ciò consente di riconfigurare il rapporto tra economia e organizzazione economica, politica e società, ricostruendo forme efficaci di mediazione e rappresentanza tra lo Stato e i cittadini, e riconoscendo a questi ultimi un maggiore potere di intervento basato su azioni economiche che esprimano il loro interesse come comunità.

L'economia sociale si rivela così protagonista fondamentale di un discorso aggiornato sul valore della democrazia nel nostro tempo; e rappresenta un efficace contrappeso alla tentazione di credere che l'alternativa allo strapotere corporativo sia un ritorno al potere schiacciante dello Stato. In questo senso, l'economia sociale funge anche da fattore riequilibrante rispetto alle pulsioni antisistema che stressano le istituzioni democratiche, perché esprime il potenziale di autogoverno dei cittadini in modo costruttivo.

## Conclusioni

Lo scopo di questo articolo è stato quello di evidenziare i vantaggi specifici e di interesse generale dell'estensione del controllo a molteplici attori dell'organizzazione economica, sottolineando le possibilità offerte dall'applicazione pratica del principio di sussidiarietà attraverso l'amministrazione condivisa. Sulla base di analisi sociali, politiche ed economiche, il problema del disimpegno dalla vita pubblica e i rischi per i sistemi democratici sono stati collegati ai fallimenti delle istituzioni socioeconomiche, compresa la governance organizzativa d'impresa, nell'includere più voci e interessi nella funzione strategica. Mentre in letteratura la maggior parte dell'analisi si concentra sulle inefficienze delle istituzioni del capitalismo industriale (privato e pubblico), questo contributo ha inteso sottolineare i fattori di efficienza dell'amministrazione condivisa.

Si sono sottolineati gli elementi della sostenibilità economica, dell'inclusione e della produzione di valori civici insieme alla produzione effettiva di beni e servizi. La riflessione suggerisce che gli approcci cooperativi al partenariato pubblico-privato non sono solo una fonte di costi di coordinamento, ma, di fatto, una modalità per ridurre gli effetti negativi sulla società e per produrre più valore pubblico.

La nostra analisi implica che per produrre valore positivo per le nostre società, l'organizzazione economica dovrebbe estendere il coordinamento delle risorse a forme di interazione tra il settore pubblico e il settore privato senza scopo di lucro e dell'economia sociale, in cui il metodo relazionale prevalente è la cooperazione. Ne consegue che la cooperazione tra lo Stato e le organizzazioni della società civile non ha un carattere transitorio, ma rappresenta soluzioni specifiche che riconoscono la complessità e la ricchezza degli interessi pubblici e delle strutture produttive, con l'obiettivo di affrontare molteplici e complesse motivazioni umane e bisogni di benessere. Coerentemente, il dovere degli amministratori pubblici è quello di sostenere soluzioni condivise a problemi comuni che coinvolgano più attori attraverso interazioni basate sulla cooperazione piuttosto che sull'autorità, in modo che le loro conoscenze esperienziali, risorse, aspirazioni e interessi possano essere presi in considerazione e non rimossi dalle scelte strategiche.

## Bibliografia

- Bauman Z. (2000), *Modernità liquida*, Polity Press, Cambridge UK.
- Blair M.M. (1995), "Ripensare i presupposti alla base della corporate governance", *Sfida*, 38(6), pp. 12-17.
- Borzaga C., Tortia E. (2017), "Co-operation as Co-ordination Mechanism: A New Approach to the Economics of Co-operative Enterprises", in Michie J., Blasi J., Borzaga C. (eds.), *The Oxford Handbook of Mutual, Co-operative, and Co-owned Business*, Oxford University Press, New York, pp. 55-75.
- Casale S., Banchi V. (2020), "Narcisismo e uso problematico della medicina sociale: una revisione sistematica della letteratura", *Addictive Behaviors Reports*, vol. 11, 100252.
- Conteh C., Harding B. (2021), "Boundary-spanning in public value co-creation through the lens of multilevel governance", *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2021.1942529
- Cowling K., Sugden R. (1998), "L'essenza della società moderna: mercati, processo decisionale strategico e teoria dell'impresa", *The Manchester School*, 66(1), pp. 59-86.
- Crouch C. (2004), *Post democrazia*, Polity Books, Cambridge UK.
- Dawson S., Dargie C. (1999), "New Public Management. An assessment and evaluation with special reference to UK health", *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(4), pp. 459-481. DOI: 10.1080/14719039900000021
- Dewey J. (1927), *Il pubblico e i suoi problemi*, Holt, Denver CO.
- Commissione Europea (2021), *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2021) 778 final, Bruxelles.
- Freeman R.E., Velamuri S.R. (2006), "Un nuovo approccio alla CSR: la responsabilità degli stakeholder aziendali", *Corporate Social Responsibility*, pp. 9-23.
- Heath J. (2006), "I vantaggi della cooperazione", *Filosofia e affari pubblici*, 34(4), pp. 313-351.
- Hirschman A.O. (1979), *Coinvolgimento mutevole: interesse privato e azione pubblica*, Princeton University Press, Princeton.
- Hymers S. (1972), "L'internazionalizzazione del capitale", *Journal of Economic Issues*, 6(1), pp. 91-111.
- Lasch C. (1979), *La cultura del narcisismo*, Norton, New York.
- Lilla M. (2017), *Il liberale di una volta e del futuro. Dopo la politica dell'identità*, Harper, New York.
- Maslow A.H. (1998), *Maslow sulla gestione*, Wiley, New York (originariamente pubblicato come: *Eupsychian Management: A Journal*, Irwin-Dorsey, Homewood IL, 1965).
- Mazzei M., Teasdale S., Calò F., Roy M.J. (2020), "Coproduzione e terzo settore: concettualizzare diversi approcci al coinvolgimento degli utenti dei servizi", *Public Management Review*, 22(9), pp. 1265-1283.
- McGregor D. (1960), "Teoria X e teoria Y", in Pugh D.S. (ed.), *Teoria dell'organizzazione. Letture scelte*, Pinguin Business, London, pp. 358-374.

McKenzie R.T. (2021), *We The Fallen People: The Founders and the Future of American Democracy*, IVP Academic, Leicester.

Mills D.E., Bradley L., Keast R. (2021), "NPG and Stewardship theory: remedies for NPM privatization prescriptions", *Public Management Review*, 23(4), pp. 501-522.

Narula R., van der Straaten K. (2021), "A comment on the multifaceted relationship between multinational enterprises and within-country inequality", *Critical perspectives on International Business*, 17(1), pp. 33-5.

Osborne S.P. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.

Osborne S.P., Radnor Z., Strokosch K. (2016), "Co-produzione e co-creazione di valore nei servizi pubblici: un caso adatto per il trattamento?", *Public Management Review*, 18(5), pp. 639-653.

Ostrom E. (1990), *Governare i beni comuni*, Cambridge University Press, Cambridge.

Putnam R.D. (2000), *Bowling da solo: il collasso e la rinascita della comunità americana*, Simon e Schuster, New York.

Sacchetti F., Sacchetti S., Sugden R. (2009), "Creatività nello sviluppo socio-economico: spazio per gli interessi dei pubblici", *International Review of Applied Economics*, 23, pp. 653-672.

Sacchetti S. (2015), "Preferenze sociali inclusive ed esclusive: un quadro Deweyan per spiegare l'eterogeneità della governance", *Journal of Business Ethics*, 126, pp. 473-485 (pubblicato per la prima volta online nel novembre 2013).

Sacchetti S., Borzaga C. (2021), "I fondamenti della 'organizzazione pubblica': il fallimento della governance e il problema degli effetti esterni", *Journal of Management and Governance*, 25(3), pp. 731-758.

Sacchetti S., Sugden R. (2009), "L'organizzazione della produzione e dei suoi pubblici: prossimità mentale, mercato e gerarchie", *Review of Social Economy*, 67(3), pp. 289-311.

Sacconi L. (1991), *Etica degli affari. Individui, imprese e mercati nella prospettiva dell'etica razionale*, Il Saggiatore, Milano.

Santos F.M. (2012), "Una teoria positiva dell'imprenditoria sociale", *Journal of Business Ethics*, 111(3), pp. 335-351.

Mulino Stuart, J. Su Liberty, Londra: Parker and Son.

Taylor C. (1991), *Il malessere della modernità*, Casa di Anansi Press, Toronto.

Tocqueville A. (1835-1840), *Democrazia in America*, Gosselin, Parigi.

Zeitlin M. (1974), "Proprietà e controllo aziendale: la grande corporazione e la classe capitalista", *American Journal of Sociology*, 79(5), pp. 1073-1119.

Zuboff S. (2019), *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books, Londra.