

Titolo:

“RESOURCE - REshaping Services Organisation for Upcoming Resilient and Community-based Ecosystems”]

Responsabile scientifico: Barbara Giullari – Dipartimento di Sociologia e Diritto dell’Economia-Università di Bologna

Durata: mesi 18

1. Oggetto della ricerca e quadro teorico di riferimento

Il presente progetto è parte integrante del PRIN-PNRR intitolato “RESOURCE - REshaping Services Organisation for Upcoming Resilient and Community-based Ecosystems” che coinvolge tre unità di ricerca locale (Università di Torino, Università Piemonte Orientale e Università di Bologna) e ha per oggetto l’innovazione del quadro socio-giuridico comunitario e nazionale, con specifico riferimento all’emergere di modelli cooperativi e partecipativi nell’organizzazione dei servizi pubblici. La trasformazione in atto riguarda in particolare i servizi di welfare e implica il passaggio da un regime orientato al mercato a un quadro più pluralistico. Nella definizione del progetto complessivo è stata adottata un’impostazione torico-metodologica interdisciplinare, combinando una varietà di punti di vista giuridici (diritto privato, diritto dell’UE, diritto costituzionale e amministrativo) con la sociologia, anche con specifico riferimento all’ampio quadro dell’Economia Fondamentale¹.

Come è noto, anche in Italia l’azione pubblica si è progressivamente strutturata secondo i principi del *New Public Management* (NPM), allo scopo di promuovere l’efficienza economica dei beni e servizi fondamentali attraverso l’applicazione di logiche gestionali proprie della sfera privata, inseguendo il mito razionalizzato della competizione – tra potenziali gestori, per l’aggiudicazione di bandi e gare, e tra singoli enti erogatori, per l’allocazione delle risorse pubbliche – come via privilegiata per il miglioramento qualitativo dei servizi. In questa ottica, anche nel nostro paese la stagione di riforme neoliberali degli anni Novanta ha gettato le basi per un profondo cambio di passo dell’ordinamento giuridico nazionale, funzionale al massiccio ricorso a liberalizzazioni e privatizzazioni nel campo dei servizi di welfare, che il definanziamento strutturale a seguito delle crisi degli anni Duemila ha consolidato. In combinazione con interventi di riforma iscritti nella logica del *NPM*, nel corso degli ultimi decenni si sono così sviluppate politiche di welfare mix, all’insegna della creazione di sistemi di competizione tra attori di diversa natura (pubblici e privati) nella produzione dei servizi e di controllo budgetario, per contenere i costi e incrementare la rispondenza ai bisogni, sempre più eterogenei e frammentati. Lo sviluppo di forme di sussidiarietà di tipo orizzontale ha favorito il progressivo moltiplicarsi degli enti deputati ad erogare servizi per conto del settore pubblico, o in sua sostituzione, appartenenti all’universo profit e no profit, moltiplicando

¹ L’Economia Fondamentale è lo spazio economico nel quale sono prodotti e distribuiti i beni e i servizi essenziali per il benessere individuale e collettivo, che costituiscono l’infrastruttura della vita quotidiana, la base materiale della cittadinanza e della coesione sociale. L’economia fondamentale include le attività che producono servizi “provvidenziali”, ovvero ciò che comunemente è chiamato welfare: la sanità, i servizi di cura, l’istruzione; ma comprende anche attività che offrono beni e servizi “materiali”, come la distribuzione di acqua ed energie, i trasporti pubblici, i servizi bancari di prossimità, l’edilizia residenziale.

i livelli di responsabilità e complessità: tra il livello politico/programmatorio e quello attuativo/operativo.

In questo quadro si è assistito da un lato a una progressiva mercificazione dei beni e servizi precedentemente connessi al godimento di diritti sociali, oltre a una profonda trasformazione del ruolo dei cittadini; questi ultimi hanno via via perso lo status di titolari di diritti per acquisire quello sempre più vicino a quello di ‘consumatori’ - la cui libertà prende forma secondo una logica di mercato e si configura innanzitutto come libertà di scelta (tra diverse opzioni, all’interno delle quali è l’individuo a doversi orientare) - o di beneficiari di servizi rivolti ai ‘non solventi’. Dall’altro lato il lavoro nelle attività connesse ai servizi fondamentali viene concepito come una voce di costo da comprimere agendo sia sulla quantità di lavoro, sia sulla qualità delle condizioni lavorative. In questa cornice si assiste a un’individualizzazione dei percorsi di vita e di lavoro, così come di accesso ai servizi, amplificata dalla pregressa dotazione di risorse materiali e immateriali, con un’esacerbazione delle disuguaglianze esistenti. L’iper-responsabilizzazione degli individui si combina con una diffusa deresponsabilizzazione istituzionale, favorita dalla proliferazione di soggetti, pubblici e privati e da una non sempre trasparente rimodulazione dei rapporti tra i diversi livelli di governance. L’affermarsi del paradigma della *governance*, della sussidiarietà nelle sue diverse forme, l’imporre delle regole dell’austerità etc. e relativi regimi discorsivi di giustificazione hanno infatti contribuito a trasformarne in profondità non solo le relazioni, ma gli attori stessi e in particolare il loro statuto pubblico e politico.

I diritti fondamentali hanno così acquisito un ruolo senza precedenti nel quadro giuridico dell’UE, aprendo la strada a un dibattito sul loro ruolo nel plasmare il mercato unico. Un’espressione significativa di questa trasformazione è stata la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici che compara i servizi socioassistenziali a qualsiasi altro bene o servizio acquistabile attraverso le gare di appalto. Con l’entrata in vigore del Codice degli appalti (D.lgs. 50/2016) il *public procurement* rappresenta il principale strumento di *policy* per la produzione e l’erogazione di servizi ed interventi socioassistenziali e sociosanitari che l’attore statale (Amministrazione aggiudicatrice) acquista da Enti privati – no profit e profit – (ente aggiudicatore). Si tratta di uno strumento regolativo i cui fini dichiarati consistono nell’incremento di efficienza, efficacia ed innovazione nella Pa.

Su questo più ampio sfondo, alcune recenti disposizioni di legge (articoli da 55 a 57 del D.lgs. n. 117/2017 Codice del Terzo Settore) hanno consentito alle amministrazioni pubbliche di coinvolgere enti non profit in procedure cooperative e partecipative attraverso lo strumento della ‘co-progettazione’ dei servizi sociali, ampliando in modo pluralistico il quadro socio-giuridico. Si tratta di un’opportunità per il superamento della mera concorrenza tra gli attori e di una logica di tipo prestazionale, in vista della promozione di una responsabilità condivisa con l’attore pubblico rispetto al benessere collettivo.

Su questo sfondo il progetto di ricerca si pone l’obiettivo di identificare le concrete modalità di definizione di nuovi modelli di regolazione, in cui potrebbero trovare spazio metriche alternative per la definizione dei parametri alla base dei servizi oggetto di *public procurement*, costruiti ad hoc, considerandone peculiarità e funzione, dunque non legati a *business models* organizzativi, ma alla definizione di criteri collegati al più complessivo funzionamento di servizi e strutture, in un’ottica di funzione pubblica e di tutela dell’interesse collettivo.

È sulla base del quadro sopra tratteggiato che saranno di seguito illustrate finalità e attività del presente progetto di ricerca.

2. Finalità e obiettivi

La finalità generale di RESOURCE è quella di offrire un quadro conoscitivo interdisciplinare del regime regolativo italiano dei servizi sociali di interesse generale, con specifico riferimento ai servizi di welfare sociale (Gori 2022), al fine di definire le coordinate per la composizione di una cornice teorico/metodologica originale per l'organizzazione cooperativa e partecipativa dei servizi pubblici. Ciò contribuirà a riconcepire le relazioni tra autorità pubbliche, soggetti privati e stakeholder in un quadro pluralista in cui la concorrenza non è la caratteristica fondamentale. In tale ottica verrà perseguito l'obiettivo di fornire impostazioni legali e soluzioni scalabili per il coinvolgimento delle parti interessate, con specifico riferimento al rafforzamento dei diritti degli utenti finali e la promozione della partecipazione dei lavoratori quali elementi fondamentali per la definizione di un nuovo paradigma regolativo e organizzativo nella produzione di servizi di welfare sociale, alternativo alle logiche della mera concorrenza.

Per raggiungere la finalità generale, saranno perseguiti tre principali sotto-obiettivi:

- l'individuazione e l'analisi di esperienze significative nel contesto italiano di co-progettazione di servizi di welfare sociale;
- l'elaborazione di clausole sociali dei contratti di servizio
- la definizione di linee guida per facilitare l'effettiva partecipazione di tutti gli attori e gli stakeholder coinvolti, in particolare utenti finali e lavoratori, nell'organizzazione dei servizi di welfare sociale.

3. Attività

Nell'ambito del più generale progetto si prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- Ricognizione della letteratura scientifica sociologica e letteratura grigia finalizzata a: ricostruzione critica della regolamentazione del mercato del lavoro nel sistema di welfare mix; la relazione tra condizioni di lavoro e qualità dei servizi nei settori ad alta intensità di lavoro.
- Costruzione di un data set di esperienze locali di coprogettazione tra attore pubblico e privato nella produzione di servizi di welfare sociale e scelta di almeno otto casi di studio in almeno quattro differenti contesti territoriali.
- Realizzazione di almeno 8 casi di studio sui temi in oggetto

Ogni studio di caso prevede:

- la realizzazione di interviste a testimoni significativi (esperti, amministratori e funzionari pubblici, lavoratori e destinatari dei servizi) propedeutiche alla costruzione di strumenti da utilizzare nelle successive fasi di ricerca;
- focus groups e interviste ai lavoratori al fine di indagare: condizioni contrattuali e salariali; potere di rappresentanza; autonomia organizzativa e partecipazione al processo decisionale; efficacia delle clausole sociali nei contratti di servizio; carichi di lavoro; attenzione alla personalizzazione dei servizi agli utenti finali; valorizzazione dei contenuti professionali; riconoscimento delle pratiche di produzione cooperativa di servizi sociali tra i lavoratori e gli utenti finali, etc.

- questionario online da sottoporre a utenti dei servizi in oggetto al fine di indagare la percezione sulla qualità del servizio, il ruolo di processi partecipativi.
- Analisi delle principali risultanze empiriche ed elaborazione di report di sintesi.
- Collaborazione all'organizzazione di seminari interni al consorzio di ricerca e alle conferenze pubbliche di diffusione dei risultati.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Mingione E. (2016) Local welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 23(3): 252–266.
- Ascoli U. Pavolini E. (Eds.) (2015) *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol
- Ascoli U. Ranci C. (2016) *Dilemmas of welfare mix*, 2016, Springer.
- Ascoli U., Ranci C. (2002), *Il welfare mix in Europa*. Roma: Carocci.
- Aucoin P. (1990) *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, in «Journal of Policy and Administration», 3, 2, pp. 115-37.
- Barbera F., Dagnes J., Salento A., Spina F., (a cura di) (2016) *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Donzelli, Roma.
- Basile N., Corbetta E., Mastroeni S. (2020) La coprogettazione come strumento di innovazione delle politiche per gli anziani. *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 3: 28-31.
- Bevir M., Rhodes R. A. W. (2006) *Governance Stories*, New York, Routledge.
- Bifulco L. (2016) Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation. *European Urban and Regional Studies*, 23(4): 628–644.
- Bifulco L., (2015) *Il welfare locale*. Roma: Carocci.
- Busso S. (2017) Quarant'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3(dicembre): 483-502.
- Busso S., Gargiulo E. (2016) Convergenze parallele: il perimetro (ristretto) del dibattito italiano sul Terzo settore. *Politiche Sociali/Social Policies*, 1(gennaio-aprile): pp. 101-122.
- Busso S., Gargiulo E. (2017) Una “società armoniosa”? Il posto del conflitto nelle pratiche e nel discorso sul Terzo Settore *Cartografie sociali. Rivista di sociologia e scienze umane*, II (3): 137-154
- Busso, S., Dagnes, J. (2020) *The Nonprofit Paradox after the Crisis: How to Survive within a Changing Scenario*, in F. Barbera, I. R. Jones, eds. (2020), *The Foundational Economy and Citizenship. Comparative Perspectives on Civil Repair*, Bristol, Policy Press, pp. 73-101.
- Campedelli M. (2019) In mezzo al guado. Nota introduttiva al focus, in *Politiche Sociali* 2 (maggio-agosto): 181-205.
- Caselli, D., De Angelis, G., De Vita, L., Giullari, B., Lucciarini, S., Rimano, A. (2021) *Il sistema del procurement dei servizi sociali in Italia tra concorrenza e concessione. Quali esiti sulle condizioni di lavoro, quali implicazioni sulla qualità del servizio*, in L. Fiorentino, A. La Chimia, eds. (2021), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Bologna, Il Mulino, pp. 231-74.
- D'Albergo E., Moini G. (2017) The role of Resilience Thinking in a program of the Cariplo Foundation, Depoliticizing Public Action by politicizing issues practices and actors. *PARtecipazione e CONflitto*, 10(2): 381-420.
- Dagnes J., Salento A. (2022) (eds.) *Prima i fondamentali. L'economia della vita quotidiana tra profitto e benessere - Collettivo per l'Economia Fondamentale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- de Leonardis O. (1999) Terzo settore: la doppia embeddedness dell'azione economica. *Sociologia del Lavoro*, 73: 230-250.

- Dorigatti, L., Mori, A., Neri, S. (2020) *Public, private or hybrid? Providing care services under austerity: the case of Italy*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 40, 11-12, pp. 1279-1300.
- F. Costamagna, *Diritti fondamentali e rapporti interprivati nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Torino, 2022;
- Ferrarese M. R. (2016) Governance. *Parolechiave*, 2, luglio-dicembre: 3-16.
- Ferrera, M., Rhodes, M., eds. (2000). *Recasting European Welfare States*, London, Frank Cass Publishers.
- Foundational Economy Collective (2018). *Foundational Economy. The infrastructure of everyday life*, Manchester University Press.
- Foundational Economy Collective (2020). *What Comes after the Pandemic? A Ten-Point Platform for Foundational Renewal*, Foundational Economy Collective <https://foundationaleconomy.com/covid-19-report/>
- Girotti, F. (2009) *Amministrazioni pubbliche. Un'introduzione*, Roma: Carocci.
- Gori C., ed. (2022) *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori Università, pp. 67-82.
- Gori L. (2019) La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale. *Politiche Sociali/Social Policies*, 2 (maggio-agosto): 317-331.
- Hamilton, S. (2022) *Public procurement – price-taker or market-shaper?*, in «Critical Perspectives on International Business», 18, 4, pp. 574-615.
- Jessop, B. (1999) The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scales and modes of coordination. *Social Policy & Administration*, 33: 348-359.
- Kazepov, Y., ed. (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, London, Routledge.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., eds. (2004) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Grand, J., Bartlett, W. (1993). Quasi-Markets and Social Policy: The Way Forward? In J. Le Grand, W. Bartlett (a cura di.) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke: Macmillan Press, pp. 202-220.
- M. Ferrera, M. Rhodes (Eds.), (2000) *Recasting European Welfare States*, London,.
- Moini G. (2012) *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*. Milano: FrancoAngeli.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- Purcell, J. (2014) *Disengaging from engagement*, in «Human Resource Management Journal», 24, 3, pp. 241-54.
- Romzek, B. S. (1985) The Effects of Public Service Recognition, Job Security and Staff Reductions on Organizational Involvement, in *Public Administration Review*, 45, 2, 282-91.
- Rossi P., Colombo M., (2019). Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico- privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale. *Stato e mercato*, 3(dicembre): 411-447.
- Štěrbová, L., Halík, L., Neumannová, P. (2020) *Traditional Procurement versus Public-private Partnership: A Comparison and Synergies with Focus on Cross-border Contracts*, in «Naše gospodarstvo/Our economy», 66, 1, pp. 52-64.