

MONICA RUFFA (FONDAEA)

M. ruffa @ fondaea.org

Trotto da "AZIONE CIVICA"

G. NOBO ~~2005~~

2005

Carocci

Editore

7.

I cittadini come stakeholder

7.1. Una questione all'ordine del giorno

Abbiamo già visto nel capitolo precedente che il termine stakeholder, in quanto indica i soggetti che hanno un'influenza su un'organizzazione o che possono da essa essere influenzati, si riferisce a un'ampia letteratura che investe tutti i tipi di organizzazione. Mentre nel capitolo precedente, però, l'accento era stato messo sugli stakeholder delle organizzazioni civiche – utenti dei servizi, cittadini in cerca di consigli o di opportunità di impegno, parti contrattuali – in questo capitolo concentrerò l'attenzione sulle stesse realtà di cittadinanza attiva come stakeholder di altre organizzazioni, segnatamente quelle pubbliche e quelle private.

In effetti, il concetto di stakeholder o di portatore di interessi e influenza, è particolarmente utile per rendere conto di un fatto indiscutibile: negli ultimi anni è cresciuta in modo generalizzato la consapevolezza che, oltre ai cittadini come individui o come reti informali, le realtà che operano nella vita pubblica, di qualunque tipo siano, non possono evitare di mettersi in relazione con i cittadini organizzati, in quanto soggetti comunque in grado di condizionare, in positivo o in negativo, lo sviluppo di tali organizzazioni.

Nelle pubbliche amministrazioni, la consultazione delle organizzazioni civiche da parte delle amministrazioni è diventata una prassi consolidata, o almeno un'esigenza condivisa. Si può citare al riguardo il fatto che la Commissione europea, a seguito del suo Libro Bianco sulla governance comunitaria, ha emanato un regolamento per la consultazione del pubblico nella fase della definizione delle politiche⁴; che il Governo inglese ha creato un codice di condotta per la consultazione delle organizzazioni civiche (definito peraltro con la partecipazione di queste stesse organizzazioni) e ha creato un'unità presso l'ufficio del Primo ministro deputata a gestire le procedure di consultazione sui diversi provvedimenti.

ti anche attraverso un sito internet a ciò dedicato²; che il ministero della funzione pubblica in Italia ha di recente prodotto un manuale per le amministrazioni funzionali all'elaborazione di strumenti di rendicontazione sociale con il coinvolgimento dei cittadini singoli e organizzati³.

In un recente volume⁴ Lester Salamon ha parlato di modelli di *New Governance* che stanno emergendo a seguito di una vera e propria rivoluzione nell'azione pubblica. Prima – dice Salamon – questa consisteva nella erogazione diretta di beni o servizi da parte delle burocrazie pubbliche; ora invece la maggior parte dei nuovi strumenti sono indiretti e si basano sull'attività di un gran numero di “terze parti”, private, pubbliche o non profit. Di qui l'idea di un “governo della terza parte”: elementi cruciali dell'autorità pubblica sono condivisi con una schiera di attori non governativi che esercitano la discrezionalità nell'uso dell'autorità e nella stessa spesa pubblica. Un ruolo fondamentale, in questo quadro, è quello delle organizzazioni civiche, ad esempio nella gestione dei servizi alla persona nel quadro delle politiche di welfare.

Meno recente, ma di grande influenza, è il programma di riforma della pubblica amministrazione proposto da David Osborne e che va sotto il nome di *Reinventing Government*⁵. L'idea di fondo del programma di Osborne è che le amministrazioni debbano trasformarsi in governi catalizzatori, cioè capaci di trovare e attivare risorse ed energie per svolgere compiti che non hanno più la possibilità di assicurare da sole. Tra queste ci sono anche quelle dell'attivismo civico, il quale tende a mostrare i migliori risultati in ruoli che richiedono alta qualità, relazionalità, fiducia degli utenti, personalizzazione degli interventi e che generano un profitto scarso o nullo.

Per quanto riguarda le imprese private, va sottolineato che – come si vedrà più avanti – la stessa definizione della responsabilità sociale dell'impresa ha al suo centro l'idea di instaurare un nuovo rapporto, di interazione, collaborazione e verifica, con le organizzazioni che esprimono punti di vista ed esigenze della comunità.

Non solo sul piano delle teorie e dei programmi, ma anche su quello delle pratiche concrete, si sono moltiplicate le esperienze di interazione paritaria tra organizzazioni di cittadini e i loro interlocutori.

A chi pensa che tutto si risolva in riunioni e in patrocini o finanziamenti per iniziative, si possono citare alcuni casi tratti dalla più recente esperienza di Cittadinanzattiva:

- a seguito di una raccolta di informazioni realizzata dai cittadini, da cui emergono disfunzioni, bassa qualità e scarsa attenzione per gli uten-

ti, l'ente Poste italiane definisce un nuovo modello di ufficio postale che è discusso con le organizzazioni civiche, da esse collaudato e modificato sulla base delle loro indicazioni;

- la definizione della normativa di indirizzo sulle carte dei servizi in Italia avviene con la partecipazione di organizzazioni civiche di vario tipo e tra i suoi contenuti si stabilisce che tali organizzazioni vengano coinvolte anche nella definizione e nella verifica degli standard delle singole carte;
- il passaggio dalla moneta unica europea è preceduto da un programma di informazione di prossimità, nel quale la Commissione europea coinvolge organizzazioni civiche di vari paesi come responsabili di tale operazione, che coinvolge migliaia di informatori e centinaia di migliaia di persone a rischio di esclusione;
- a seguito di un grave caso di corruzione che riguarda gli informatori scientifici della Pfizer, i cittadini impegnano l'azienda a definire un nuovo codice di condotta dei propri venditori, coinvolgendo in questo processo le organizzazioni di tutela dei malati e i medici di famiglia; il rispetto degli "indicatori di trasparenza" del codice, che contiene norme più restrittive di quelle legali, sarà verificato dalle stesse organizzazioni civiche;
- d'accordo con Unicredito, Cittadinanzattiva opera una revisione dei contratti dell'istituto bancario, proponendo cambiamenti volti ad aumentare la semplicità e la comprensibilità, nonché l'equità e i meccanismi di tutela dei clienti; gran parte dei cambiamenti vengono adottati dopo un negoziato con l'azienda;
- insieme a Cittadinanzattiva, Unicoop sperimenta il coinvolgimento degli stakeholder nella definizione, nella messa in opera, nel monitoraggio e nella valutazione dei propri programmi di responsabilità sociale (Piano sociale partecipato), a cominciare dalla progettazione dei nuovi supermercati, dalla formazione dei nuovi assunti e dalla garanzia della sicurezza degli alimenti dei prodotti freschi.

La questione delle organizzazioni civiche come stakeholder delle pubbliche amministrazioni e delle imprese private è, insomma, decisamente all'ordine del giorno. Si può affermare, rovesciando l'ottica di quanto detto fin qui, che uno dei ruoli principali delle realtà della cittadinanza attiva è proprio quello di essere stakeholder di soggetti istituzionali e privati. All'attualità del tema non corrisponde però un'adeguata chiarezza concettuale. Contribuire a questa chiarificazione è il compito di quest'ultimo capitolo del libro.

7.2. Iniziativa autonoma, interlocuzione e sostegno, partnership

Questa mancanza di chiarezza deriva dal fatto che vengono intuitivamente classificate come relazioni significative tra organizzazioni di cittadini e loro interlocutori una quantità di situazioni e azioni differenti; mentre, nello stesso tempo, c'è confusione anche sui nomi da dare a tali azioni e situazioni.

Un primo passo da compiere in questa direzione è quindi cercare di ricondurre il *mare magnum* di nomi e di cose ad alcune forme generali. Guardando alla quantità di esperienze realizzate o in corso, ritengo che possano essere fissate tre forme principali: l'iniziativa autonoma, l'interlocuzione e il sostegno, la partnership.

7.2.1. L'iniziativa autonoma

Benché possa sembrare un paradosso, la prima forma di relazione delle organizzazioni civiche con le entità di cui esse sono stakeholder è la loro iniziativa autonoma. Possiamo definire in questo modo *ogni forma di attivazione delle organizzazioni civiche nei confronti di un interlocutore privato o pubblico che non sia prevista né riconosciuta da quell'interlocutore*.

Essa può avere la forma di più alto rango dell'iniziativa di sussidiarietà prevista nel nuovo articolo 118 della Costituzione, ma può essere anche molto più semplice. Molte delle tecnologie dell'azione civica, enucleate nel capitolo 5 di questo libro, possono infatti essere guardate come iniziative autonome che costituiscono relazioni tra le organizzazioni civiche e i loro interlocutori.

Può accadere, insomma, che l'attivazione dei cittadini nelle politiche pubbliche prenda la forma di un conflitto insuperabile, o si svolga contro o malgrado altri attori. Rispetto alla pubblica amministrazione, ad esempio, situazioni di questo genere si verificano quando le organizzazioni degli utenti protestano contro l'esercizio da parte dei sindacati del diritto di sciopero nei servizi pubblici in forme che comportano la violazione di altri diritti dei cittadini; o quando rimpiazzano lo stato nell'organizzazione dei servizi senza alcun accordo con le autorità pubbliche; o quando istituiscono tavoli con gli altri stakeholder senza alcun intervento pubblico.

Ma può accadere anche che dall'iniziativa autonoma emerga un rapporto di collaborazione più significativo, come emerge da alcuni degli esempi citati sopra.

7.2.2. L'interlocuzione e il sostegno

La seconda forma generale che può assumere l'iniziativa dei "cittadini come stakeholder" è l'interlocuzione. Si può intendere con questo termine *ogni forma di interazione in cui le azioni, le proposte e le posizioni delle organizzazioni civiche sono sollecitate o accolte dalle istituzioni di cui esse sono stakeholder nelle forme del dialogo, del riconoscimento e del sostegno.*

Che cosa identifica questa seconda forma? Dal lato delle organizzazioni civiche, possono essere fissati i seguenti caratteri:

- l'altro attore deve riconoscere il ruolo dei cittadini, ad esempio attraverso accordi formali o informali, prima o durante la messa in atto delle attività in questione;
- le organizzazioni civiche devono svolgere un ruolo effettivo e significativo;
- esse devono giocare un ruolo che sia nello stesso tempo autonomo e coordinato rispetto all'interlocutore;
- tale ruolo deve implicare l'esercizio di poteri e responsabilità delle organizzazioni civiche;
- la partecipazione civica deve portare un valore aggiunto.

7.2.3. La partnership

La terza forma generale che può prendere il rapporto tra organizzazioni civiche e i loro stakeholder è la partnership. Possiamo intendere in modo generale con questo termine *la definizione e la messa in opera di programmi comuni in cui l'organizzazione in questione e i cittadini attivi lavorano insieme, condividendo rischi e risorse.*

È utile soffermarsi maggiormente su questo tema, perché esso è diventato negli ultimi anni di grande attrattiva, al punto che di fronte a ogni problema pubblico più o meno spinoso si è usi invocare una partnership. In conseguenza di questa inaspettata fama, di partnership si rischia di parlare a sproposito. Al fine di evitare usi puramente retorici e versioni di comodo, occorre identificare una concettualizzazione che sia nello stesso tempo sufficientemente comprensiva e rigorosa.

A tal fine può venire in aiuto il contributo del Copenhagen Centre, un istituto di ricerca promosso dal governo danese dal cui lavoro si può trarre la seguente definizione di partnership, di particolare interesse perché chiarisce che le partnership non sono una forma organizzativa, ma un processo⁶: *persone e organizzazioni provenienti da qualche combinazio-*

ne di appartenenze pubbliche, private e civiche che si impegnano in rapporti volontari, reciprocamente vantaggiosi e innovativi per occuparsi di comuni scopi sociali mettendo assieme le proprie risorse e competenze.

Il senso di questa definizione può essere meglio chiarito richiamando i sei principi in essa contenuti in modo esplicito o implicito:

- le partnership devono avere scopi di interesse generale da perseguire attraverso azioni comuni, il che non esclude il perseguimento dei propri interessi da parte di alcuni dei partner;
- devono essere innovative, ossia devono favorire l'esplorazione di nuovi approcci ai problemi e alle opportunità esistenti, nonché nuove modalità di rapporto;
- devono coinvolgere una molteplicità di attori differenziati, provenienti cioè da almeno due diversi settori tra quello pubblico, quello privato e quello della società civile;
- devono avere un carattere volontario, nel senso che la collaborazione deve derivare da una scelta volontaria piuttosto che dalla conformità a leggi o statuti, anche se può accadere che alcuni soggetti siano spinti a partecipare dalla volontà di prevenire conflitti o dalla pressione dell'ambiente esterno;
- devono comportare benefici reciproci e investimenti condivisi, nel senso che ogni partner deve contribuire con proprie risorse al raggiungimento dei fini comuni, sopportando i costi e assumendo i rischi che ciò comporta, ma deve anche ottenere benefici che devono poter essere precisamente definiti;
- devono avere un effetto "alchemico", nel senso che, attraverso la loro collaborazione, i partner devono costruire qualcosa che è maggiore della somma delle parti e che nessuno di essi avrebbe potuto raggiungere da solo.

Gli studiosi del Copenhagen Centre identificano anche una serie di benefici che derivano dalle partnership. Questi benefici riguardano innanzitutto i partecipanti: sviluppo del capitale umano, miglioramento dell'efficienza operativa, innovazione organizzativa, migliore accesso alle risorse e all'informazione, prodotti e servizi più efficaci, miglioramento della reputazione e della credibilità. E ovviamente ci sono i benefici che dalla partnership derivano alla società nel suo complesso. Si tratta di benefici sia tangibili (come ad esempio la creazione di posti di lavoro, la rigenerazione delle infrastrutture della comunità, l'aumento e il miglioramento dei servizi e della loro accessibilità), sia intangibili (come la valo-

rizzazione delle diversità o il miglioramento generale della qualità della vita e lo stesso empowerment dei cittadini).

Naturalmente, accanto ai benefici esistono rischi e problemi, specialmente per le organizzazioni civiche che, per una quantità di ragioni, sono spesso la parte debole delle partnership. Di essi si è occupata soprattutto la sterminata letteratura sul ruolo delle organizzazioni di cittadini nei servizi di welfare, ma le questioni più rilevanti da essa individuate hanno una portata più generale⁷:

- erosione dei valori che caratterizzano l'identità dell'organizzazione;
- cooptazione dell'organizzazione nel sistema del partner (stato, mercato);
- isomorfismo dell'organizzazione rispetto al suo partner;
- dipendenza dell'organizzazione dal suo partner.

Come risulterà evidente, una parte dei fenomeni che ho classificato nel quadro del "lato oscuro" dell'attivismo civico nel capitolo precedente sono connessi proprio a partnership condotte senza una sufficiente attenzione a questi rischi.

7.3. La pubblica amministrazione

7.3.1. Una riforma condivisa

La pubblica amministrazione è cambiata molto, anche in Italia, negli ultimi quindici-vent'anni. Questo cambiamento è stato largamente positivo, nel senso che ha avuto come direzione di marcia l'aumento dell'efficienza, dell'efficacia, del senso della centralità del cittadino come utente o amministrato, della responsabilità individuale dei funzionari a tutti i livelli. Modelli organizzativi e operativi, così come la legislazione, si sono profondamente modificati; e tutto questo ha comportato effetti nella realtà ormai visibili, seppure accanto al permanere di burocratismo, deprofessionalizzazione e disprezzo dei cittadini.

Questo cambiamento ha molto a che fare con i cittadini organizzati. Si può dire, anzi, che il rapporto tra amministrazione pubblica e attivismo civico è uno degli elementi più fortemente caratterizzanti il processo di riforma dell'amministrazione.

Questa affermazione ha due significati principali. Il primo è che il cambiamento in corso si è avviato grazie all'incontro tra due movimenti di riforma: uno interno all'amministrazione – animato da una parte della

*insere
x volut.*

dirigenza e da una consistente corrente di risorse umane che si sono attivate a tutti i livelli del corpo amministrativo, solo in parte e tardivamente con l'appoggio dei sindacati – e uno esterno a essa, promosso e animato da organizzazioni civiche di vario genere, da quelle di tutela dei diritti a quelle di volontariato in senso stretto, a quelle ambientaliste o consumeriste ecc. Un movimento solo di funzionari e dipendenti non ce l'avrebbe mai fatta senza una sponda esterna, e con ogni probabilità l'energia investita dalle organizzazioni civiche per la riforma dell'amministrazione sarebbe stata sterile se non avesse trovato interlocutori interni sensibili e disposti a spendersi per questo obiettivo.

Si potrebbe dire, in altre parole, che lo stesso processo di riforma della pubblica amministrazione può essere ricostruito ed analizzato come un caso particolarmente rilevante di interazione, se non proprio di partnership, tra soggetti pubblici e soggetti civici. Naturalmente si tratterebbe di una partnership non formale e implicita, che nessuno un giorno ha deciso di promuovere e di cui non sarebbe facile nemmeno identificare precisamente i partecipanti (specie dal lato dell'amministrazione); tuttavia questa è una indicazione per ulteriori studi e riflessioni che non andrebbe sottovalutata.

Un'interessante pista di ricerca al riguardo potrebbe essere quella di considerare il rapporto tra la qualità dei diversi settori della pubblica amministrazione e dei pubblici servizi e la durata e l'intensità della loro interazione con le organizzazioni di cittadini. È probabile che su questa strada si incontrerebbe una correlazione significativa tra qualità dei servizi e presenza rilevante della cittadinanza attiva. Lo fa pensare il fatto che, dovendo stabilire un ordine gerarchico relativo alla qualità delle pubbliche amministrazioni, esso corrisponderebbe grosso modo a quello relativo al grado di apertura all'interlocuzione con l'attivismo civico. Le due graduatorie avrebbero ai livelli più alti il servizio sanitario e i servizi amministrativi locali e al più basso la giustizia⁸. Naturalmente un'analisi di questo genere dovrebbe tenere in conto necessariamente altre variabili, come il livello di finanziamento dei singoli settori o la distribuzione di ruoli e poteri all'interno delle amministrazioni. Ciò non toglie che si tratterebbe di qualcosa di più rilevante di un mero esercizio intellettuale.

7.3.2. Un'agenda per le amministrazioni pubbliche

Il secondo significato dell'affermazione fatta sopra circa la centralità del rapporto tra amministrazione pubblica e attivismo civico è quello della necessaria collaborazione dei cittadini organizzati all'attività di *policy making* delle amministrazioni, dalla fase della definizione delle politiche a

quella della loro messa in opera. Ma in quali termini questa collaborazione può svolgersi? Quali sono i problemi e le opportunità che in concreto si presentano nel rapporto tra cittadini organizzati e pubbliche amministrazioni? La scheda che segue sintetizza alcune risposte a queste domande che, nel loro insieme, potrebbero costituire un'agenda per le pubbliche amministrazioni alle prese con i rapporti con i cittadini organizzati.

Scheda 7.1. Problemi, opportunità e strategie di coinvolgimento dei cittadini organizzati nella governance

	RUOLO DEI CITTADINI ORGANIZZATI	OSTACOLI	PRINCIPI DI GOVERNANCE
AGENDA	Identificare i problemi Definire le priorità	Inaccessibilità delle persone che decidono Mancanza di attenzione al punto di vista dei cittadini	Comunicazione bilaterale
PROGETTAZIONE	Identificare gli ostacoli Identificare le soluzioni Testare gli strumenti e gli elementi delle politiche	Mancanza di riconoscimento delle competenze dei cittadini	Consultazione con feedback
DECISIONE	Costruire il consenso	Criteri di rappresentatività obsoleti, occulti o mancanti Paura dei cittadini	Condivisione delle decisioni (non necessariamente accordo)
IMPLEMENTAZIONE	Creare servizi, monitorizzare le situazioni, mobilitare risorse, raccogliere e diffondere buone pratiche...	Mancanza di coordinamento e/o competizione tra cittadini e amministrazioni	Azione congiunta (eguaglianza e piena responsabilità)
VALUTAZIONE	Audit civico Cooperazione con gli stakeholder	Gli effetti dell'azione civica non sono tenuti in conto come strumenti di valutazione I cittadini vengono considerati capaci solo di fornire opinioni e non informazioni	Valutazione e ridefinizione delle politiche in comune

Nella fase della definizione dell'*agenda*, esistono problemi come quello dell'inaccessibilità delle persone che sono in grado di decidere quale questione sia di pubblico interesse o quello della mancanza di attenzione della classe dirigente per il punto di vista dei cittadini. Ciò malgrado, in questa fase i cittadini possono essere di cruciale importanza, specialmente per identificare problemi nascosti o misconosciuti attraverso la produzione di "informazione civica", ossia di informazione su situazioni rilevanti connesse con la loro concreta condizione. Una strategia cruciale per raccogliere e valorizzare il contributo delle organizzazioni civiche alla costruzione dell'*agenda* è senza dubbio quella della creazione di un processo di comunicazione bilaterale.

Nella fase della *progettazione* della politica, uno dei maggiori ostacoli che impediscono un pieno coinvolgimento dei cittadini è la mancanza di riconoscimento della loro competenza nel trattare questioni di pubblico interesse. Si è già visto che, al contrario, oggi i cittadini sono spesso gli attori più competenti in molte questioni pubbliche. Il loro ruolo nella fase della *progettazione* può consistere soprattutto nel tenere conto di ostacoli che impediscono l'implementazione e che non sono visibili da parte di altri attori. Essi, inoltre, possono "testare" strumenti ed elementi delle politiche: per esempio, un nuovo modello di autobus, un nuovo servizio di assistenza domiciliare, un nuovo programma di prevenzione della microcriminalità. In questa fase, l'implementazione di una strategia di consultazione appare della massima importanza. Naturalmente, a condizione che un feedback alle proposte e alle idee delle organizzazioni civiche sia parte integrante del processo di consultazione. Una consultazione senza feedback è infatti il modo migliore per sperperare l'impegno dei cittadini nel *policy making*.

Nella fase della *decisione*, il problema principale sembra essere quello dei criteri restrittivi e burocratici per il riconoscimento delle organizzazioni civiche qualificate a intervenire. Questi criteri sono generalmente legati a una specie di "paura dei cittadini" dei pubblici ufficiali, che si traduce in una richiesta ossessiva di rappresentatività. Ma, come spiegherò più avanti, un'organizzazione civica non deve necessariamente essere rappresentativa nei termini tradizionali, quelli applicati a partiti e sindacati. Essa può essere importante e utile per la sua conoscenza delle situazioni, per la capacità di trovare soluzioni, di mettere insieme le energie ecc. La cittadinanza attiva può giocare un ruolo molto importante nel processo di decisione: convincendo le persone, canalizzando il consenso, rivelando la natura di interesse generale di una questione, e così via. Per

ottenere questi benefici, gli altri stakeholder devono adottare una strategia di condivisione della decisione, nel senso che la decisione deve essere condivisa, non necessariamente approvata, dai cittadini; e nel senso che essa deve comprendere anche la definizione delle loro responsabilità.

Nella fase dell'*implementazione*, i problemi principali che le organizzazioni dei cittadini devono affrontare sono legate alla mancanza di coordinamento con altri attori, spesso dovuta allo spirito competitivo della pubblica amministrazione (e viceversa) o alla sua incapacità di essere un effettivo catalizzatore. Di conseguenza, l'energia e le risorse che i cittadini possono mobilitare nella fase dell'implementazione spesso rischia di essere sperperata. I cittadini possono invece supportare l'implementazione attraverso una quantità di azioni e programmi: per esempio, creando nuovi servizi, monitorando le situazioni, raccogliendo e diffondendo buone pratiche ecc. La strategia che la pubblica amministrazione dovrebbe adottare nella fase dell'implementazione può essere definita come azione congiunta, essendo questo concetto caratterizzato dalla parità e dalla piena responsabilità degli attori. Questo implica un investimento di fiducia nei cittadini da parte degli altri attori, sulla base del principio che solo chi dà fiducia può ricevere fiducia.

Nella fase della *valutazione* il problema principale sembra essere quello che i risultati dell'attività dei cittadini organizzati non sono tenuti in conto come strumenti necessari per valutare e ridisegnare le politiche sulla base dei loro successi e fallimenti. I cittadini possono infatti realizzare forme di audit civico⁹ sulle politiche pubbliche, o partecipare in conferenze degli stakeholder volte a confrontare informazioni, necessità, problemi, a decidere nuovi obiettivi e ad assumere precise responsabilità definite nel tempo (come nel caso delle "Conferenze dei servizi" nelle Aziende sanitarie locali).

In relazione a quanto detto in generale sui benefici delle partnership, è utile domandarsi quali siano le ragioni della convenienza per le amministrazioni pubbliche di realizzare forme strategiche di interlocuzione, cooperazione e partenariato con le organizzazioni civiche. Tra i molti elementi, se ne possono mettere qui in rilievo quattro:

- legittimazione e supporto di buone pratiche all'interno della pubblica amministrazione, in modo tale che esse possano prendere piede ed essere trasferite;
- presenza di un "vincolo esterno" per garantire la coerenza dei comportamenti della pubblica amministrazione con la sua missione, specialmente lì dove punti di vista e interessi particolari, interni ed esterni

INERENTE
 ===

all'amministrazione, possono prevalere sul criterio della centralità dei cittadini;

- riequilibrio delle domande e degli interessi di altri stakeholder, come nel caso delle contrattazioni collettive, dove in un rapporto esclusivo tra sindacati e amministrazioni si rischia di perdere il punto di vista dell'interesse generale;
- monitoraggio e valutazione della messa in opera delle politiche pubbliche, in modo che nella loro valutazione si tenga conto non solo delle attività svolte (output), ma anche e soprattutto dei risultati conseguiti (outcome) e del più generale impatto nella società delle politiche realizzate.

7.3.3. Essere partner nel welfare locale

Un luogo critico (nel senso delle opportunità e dei rischi) delle partnership e, in generale, della collaborazione tra organizzazioni civiche e pubbliche amministrazioni è indubbiamente quello dei sistemi locali di welfare. Al di là di ragioni generali (storicamente il welfare è un luogo privilegiato dell'azione civica e sempre di più i cittadini organizzati sono considerati – non sempre in buona fede – un pilastro delle politiche in questo settore), ce n'è una specifica che riguarda l'Italia.

Nel 2000 infatti è stata approvata una riforma dei servizi sociali (legge 328 e suoi documenti di attuazione¹⁰) che ha al suo centro la definizione di un ruolo strategico dei cittadini. In particolare nella legge è previsto il coinvolgimento:

- di organizzazioni civiche, imprese sociali, comunità locali, reti informali, famiglie, forze sociali nella pianificazione e progettazione degli interventi;
- degli stessi soggetti nell'organizzazione, erogazione e gestione dei servizi, così come nella loro valutazione;
- degli utenti e delle organizzazioni di advocacy per la verifica e la promozione dei diritti.

In attuazione di questi principi, la legge (che dopo la riforma costituzionale del 2001 ha assunto lo status di normativa di indirizzo) contiene indicazioni sulle forme e le procedure che questo coinvolgimento dovrebbe avere.

Tali indicazioni permettono di superare la grande semplificazione che riduce il rapporto tra amministrazioni e organizzazioni civiche nel campo del welfare a:

- una serie di audizioni e consultazioni considerate del tutto facoltative, tanto è vero che alla fine di questi procedimenti usualmente l'amministrazione fa ciò che aveva già deciso;
- una prassi generalizzata di appalto, tramite convenzioni, di servizi che ormai costano troppo per essere gestiti direttamente dalle pubbliche amministrazioni e che di solito vengono assegnati, anziché sulla base di criteri pertinenti rispetto all'oggetto – persone! – dei servizi stessi, sulla base di criteri che, in un modo o nell'altro, hanno a che fare con il risparmio di denaro pubblico.

Un recente lavoro di Franco Dalla Mura¹¹ ha messo in rilievo che il punto centrale della legge 328 sta nel fatto che essa stabilisce un legame tra la partecipazione dei soggetti dell'attivismo civico e il loro impegno a investire risorse proprie nella definizione e nell'elaborazione del piano territoriale dei servizi sociali. Si tratta, cioè, di un rapporto in cui i soggetti partecipanti condividono, attraverso il conferimento di proprie risorse, rischi e responsabilità, pur senza confusioni di ruoli. Ciò significa che, mentre l'amministrazione non perde né la sua titolarità di protagonista dell'azione pubblica, né la sua responsabilità di fronte ai cittadini, le organizzazioni civiche diventano compartecipi dell'azione pubblica stessa e in quanto tali abilitate a interloquire e collaborare con l'amministrazione.

Sono diversi gli istituti che, secondo Dalla Mura, concretizzano questo tipo di visione. Tre di questi meritano di essere menzionati proprio per il fatto che vanno al di là di un diffuso senso comune: l'accordo di collaborazione, la concessione e il contratto di diritto pubblico.

Gli accordi di collaborazione per l'esercizio di funzioni pubbliche sono previsti in varie normative e consistono nel fatto che gli enti locali, per favorire una migliore qualità dei servizi prestati, possono stipulare accordi, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi.

La parola "convenzione" appena utilizzata non deve trarre in inganno. Dalla Mura chiarisce che con questo termine generico si è troppo spesso inteso nascondere contratti di appalto di diritto privato tra amministrazioni e organizzazioni del terzo settore, i quali non rispondono alla natura del rapporto, né alle finalità per cui esso si costituisce. La forma più appropriata è piuttosto quella della concessione. Si tratta di una situazione in cui un privato esercita funzioni pubbliche; o meglio in cui:

- c'è una presenza dell'esercizio di pubblici poteri o pubbliche funzioni;
- c'è la presenza di un concessionario portatore di un proprio interesse

e volontà che si incontra con l'interesse pubblico e con la volontà dell'amministrazione;

- il concessionario assume il ruolo di organo indiretto della pubblica amministrazione.

A differenza dell'appalto, nella concessione l'amministrazione non si spoglia di ogni funzione né delega per intero la gestione dei servizi all'appaltante, ma mantiene la sua responsabilità politica e un ruolo di direzione.

Un terzo istituto è quello del contratto di diritto pubblico. Preso atto che «è concesso alle pubbliche amministrazioni di esercitare le pubbliche funzioni [...] non in forma unilaterale [...] bensì in forma consensuale, attraverso accordi con i privati»¹², cioè attraverso atti amministrativi bilaterali, gli accordi tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni civiche hanno la natura di contratti o accordi di diritto pubblico. A essi possono accedere tutti i soggetti che la legge sulla partecipazione al procedimento amministrativo, la legge 241/1990, riconosce come soggetti legittimati a intervenire nel procedimento. Questi accordi possono riguardare sia la definizione del provvedimento amministrativo che conclude il procedimento – ad esempio i piani di zona e i servizi che in essi devono essere previsti – sia le modalità e le funzioni di esecuzione di tali provvedimenti, ivi compreso il ruolo che le organizzazioni civiche sono chiamate a svolgere. In ogni caso, essi diventano vincolanti per la stessa amministrazione.

Il senso di questi strumenti è da cercare proprio in quell'effetto "alchemico" menzionato a proposito delle partnership e che coinvolge la cittadinanza in generale e, in questo quadro, le stesse organizzazioni civiche non come agenti operativi della pubblica amministrazione. Lo chiarisce in un'altra forma Alessandro Montebugnoli¹³:

Oltre i confini del settore pubblico non esistono soltanto altri operatori, altri soggetti d'offerta: esistono anche, anzi in primo luogo, i destinatari degli interventi, gli attori che le istituzioni pubbliche incontrano come soggetti di domanda, i quali sono a loro volta depositari di risorse massimamente rilevanti dal punto di vista dei problemi che devono trovare soluzione [...] Gli stessi portatori dei bisogni da soddisfare sono [...] parte attiva nella ricerca e nella messa in opera delle soluzioni da adottare in vista dei problemi che li riguardano.

Di qui, secondo Montebugnoli, la necessità di «riconcettualizzare le politiche sociali come progetti comuni delle istituzioni pubbliche e dei "diretti interessati"».

7.4. La responsabilità sociale dell'impresa

7.4.1. Il contesto

L'altro fondamentale interlocutore delle organizzazioni civiche sono le imprese private. Questo rapporto è ancora meno scontato di quello con la pubblica amministrazione, perché tradizionalmente il mondo dell'attivismo civico è estraneo quando non ostile rispetto alle imprese private: esse sono usualmente identificate con "il" nemico dei cittadini, non senza ragioni; anche se storicamente le burocrazie non sono state da meno nel mettere in discussione nella vita quotidiana di milioni di persone le conquiste di due secoli di lotte democratiche in campo economico e sociale.

Inoltre, negli ultimi tre decenni, lo sviluppo del fenomeno della globalizzazione e di alcuni suoi effetti perversi è andato di pari passo con l'identificazione, la denuncia e il contrasto dei comportamenti delle grandi imprese – le multinazionali operanti nel Sud del mondo, ma anche le piccole e medie imprese che hanno delocalizzato la produzione. Ma proprio da questo rapporto critico – grazie a, e non malgrado, esso – è nata quella che alcuni studiosi definiscono un'alleanza tra imprese e organizzazioni civiche che ha dato poi vita a un numero crescente di esperienze di collaborazione¹⁴. Da qui nascerebbe, secondo questa ipotesi affascinante, il discorso sulla responsabilità sociale dell'impresa o cittadinanza d'impresa. Non si può quindi, in un capitolo dedicato ai cittadini come stakeholder, ignorare questo tema, che negli ultimi anni ha preso sempre più piede e coinvolge non solo le imprese, ma anche i governi, le forze sociali e le stesse organizzazioni civiche.

Il punto di partenza, anche in questo caso, è la registrazione di una grande confusione e incertezza. L'incertezza è sia sul nome sia sulla cosa a cui il nome si riferisce.

I nomi: responsabilità sociale d'impresa, cittadinanza d'impresa, etica d'impresa, marketing sociale, beneficenza ecc.

Le cose: sponsorizzazioni, *cause related marketing*, rispetto delle leggi e dei contratti di lavoro; sottoscrizione di standard di comportamento riguardanti il rispetto dei diritti umani, dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente; interventi a integrazione del welfare sul fronte della povertà e dell'esclusione; finanziamento di progetti di cooperazione allo sviluppo; elaborazione di codici etici e di codici di condotta; procedure di certificazione; bilanci sociali, ambientali, di sostenibilità ecc.

Come si vede, ce n'è abbastanza per riempire una biblioteca di studi e ricerche. Lo spazio a disposizione qui è invece solo quello di poche pagine. Il modo migliore di impiegarle è quello di presentare le linee essenziali di un approccio alla responsabilità sociale delle aziende che può costituire un primo orientamento in un discorso e in una politica che sono ormai di importanza fondamentale per l'attività delle organizzazioni di cittadinanza attiva. Quanto segue è tratto o prende le mosse da uno schema analitico elaborato da Cittadinanzattiva e FONDACA nel 2003¹⁵.

C'è innanzitutto da considerare il contesto in cui la cittadinanza d'impresa emerge come fenomeno economico, sociale e istituzionale rilevante. Sono due gli elementi da considerare al riguardo: la globalizzazione e il prendere piede di approcci di governance.

Che i processi di globalizzazione siano all'origine delle esperienze di impegno sociale delle imprese è riconosciuto pressoché da tutti. È opportuno, però, distinguere qui tra diversi aspetti. Da un lato, infatti, la mondializzazione dell'economia e della finanza ha reso obsolete o marginali le tradizionali norme di comportamento delle imprese e ha fatto emergere nuovi problemi (come lo sfruttamento del lavoro minorile, lo sfruttamento di manodopera a basso costo, i fenomeni di *dumping* a danno delle imprese dei paesi del terzo mondo, l'impossibilità di tassare le rendite finanziarie ecc.), i quali non possono essere affrontati con gli strumenti e dagli attori tradizionali e che spostano il confine dell'etica di impresa su nuovi territori. Dall'altro lato, globalizzazione ha significato crescita del senso di interdipendenza e, in generale, di una società civile transnazionale che ha affermato e praticato in termini critici un sistema di valori, legati principalmente ai diritti umani, alla giustizia e all'eguaglianza che ha messo in estrema difficoltà molti dei comportamenti delle imprese e in primo luogo di quelle operanti su base transnazionale. Si è così creata una pressione talmente forte nei confronti delle aziende che esse non hanno potuto evitare – o hanno accettato per convinzione – di avviare un processo di profonda revisione di modelli di comportamento e approcci alla realtà. La globalizzazione, insomma, ha prodotto sia la causa scatenante (nuovi comportamenti di irresponsabilità sociale delle imprese), sia le forze che hanno imposto una svolta nella cultura d'impresa.

L'altro elemento di contesto è il passaggio, nella sfera delle politiche pubbliche, dai tradizionali sistemi di government a nuovi approcci di governance, già ampiamente trattati. Questi approcci sono caratterizzati dal concorso di soggetti non statali all'esercizio di responsabilità di gover-

no per affrontare problemi di rilevanza pubblica. Come i cittadini sono chiamati a esercitare responsabilità al di là del tradizionale principio della libertà di associazione, così le imprese sono egualmente chiamate a esercitare responsabilità pubbliche al di là o a completamento della propria vocazione alla produzione della ricchezza e alla promozione del lavoro. Con riferimento all'Italia e all'introduzione del nuovo principio di "sussidiarietà circolare" nella Costituzione, si può dire che la nozione di cittadinanza d'impresa assume un significato proprio e non solo metaforico: nel prendersi cura di problemi di interesse generale, le imprese si comportano come cittadini, o meglio esercitano la cittadinanza in termini di sussidiarietà.

Un ulteriore, non irrilevante, elemento di contesto è che i critici della responsabilità sociale dell'impresa si collocano nello schema degli "opposti estremismi": mentre alcuni liquidano la cittadinanza d'impresa come una pena autoinflitta dalle aziende, inutile perché, come diceva Milton Friedman¹⁶, l'unica responsabilità sociale dell'impresa è fare profitti, altri la considerano niente più che un maquillage o un tentativo delle imprese di dare una ripulita alla propria immagine per non cambiare i propri comportamenti. Situazioni di questo genere di solito indicano che c'è una sostanza.

7.4.2. Definizioni

In quali termini può essere identificato il nucleo della responsabilità sociale dell'impresa? Il paper di Cittadinanzattiva e FONDACA propone una definizione generale e una definizione sintetica.

La *definizione generale* si articola nei seguenti punti.

- *Un processo.* La responsabilità sociale dell'impresa è, innanzitutto, un processo. Ciò significa che essa non è solo il frutto di un'attività progettuale, di un piano di azione o di una decisione. È soprattutto un flusso di significati sociali, valori, risorse, azioni e reazioni che avvengono nella realtà, o meglio nei suoi dinamismi sociali, culturali, economici, politici (di policy) e istituzionali. La responsabilità sociale dell'impresa, insomma, non è al centro dell'attenzione perché qualcuno ha deciso che lo sia, ma perché nella realtà, sempre di più le aziende rivedono e modificano i propri comportamenti in relazione a un nuovo approccio alla responsabilità sociale.

- *Un rovesciamento del paradigma tradizionale.* Un altro elemento che appare collocato nel nucleo della responsabilità sociale della impresa è il

capovolgimento del paradigma che regola il rapporto tra impresa e società. La definizione più essenziale di questo paradigma è nel motto del liberismo classico: *quello che è buono per l'impresa, è buono per la società*. Il segretario generale delle Nazioni unite, Kofi Annan, lanciando la sua proposta di "patto globale" alle grandi imprese multinazionali, ha affermato proprio il contrario¹⁷: *quello che è buono per la società, è buono per l'impresa*. L'idea che l'attività dell'impresa non sia di per sé, naturalmente, prodiga di effetti positivi per la vita sociale, ma al contrario debba prendere le mosse da una considerazione dell'interesse generale in gioco, è appunto al centro della responsabilità sociale dell'impresa come processo.

- La rottura dell'autoreferenzialità. Il superamento della presunzione che l'impresa sappia e possa fare da sola tutto quello che è "bene per la società", è un altro elemento che caratterizza il nucleo del fenomeno della responsabilità sociale dell'impresa. Ciò significa che non c'è responsabilità sociale dell'impresa senza la tessitura di un dialogo con la società e l'accettazione che la società, nella sua generalità o attraverso gli stakeholder, concorra a determinare finalità e strategie della presenza dell'azienda nell'arena pubblica.
- Una politica pubblica. Proprio perché la responsabilità sociale dell'impresa ha a che fare con l'interesse generale, questo fenomeno ha anche la natura di una politica pubblica. Esso, infatti, implica da un lato la progettazione e la messa in opera da parte delle autorità di specifici programmi capaci di coinvolgere l'impresa e ottimizzare le sue attività di responsabilità sociale, e dall'altro il fatto che l'impresa impegnata in programmi di responsabilità sociale è un attore di politiche pubbliche. Senza questo riferimento la responsabilità sociale dell'impresa rischia di concretizzarsi in una serie di atti genericamente di solidarietà. Il "bene della società" non è fare qualcosa di buono a caso, ma fare quello che è individuato da un dibattito pubblico come davvero necessario.
- Responsabilità sociale, identità e valore dell'impresa. Un ultimo elemento è il legame tra responsabilità sociale e valore d'impresa. Questo appare come il modo più efficace di rispondere alla questione, percepita anzitutto dai protagonisti di questo processo, di quale sia il rapporto tra le attività di responsabilità sociale e la realtà dell'impresa. Tutti sono più o meno concordi nel ritenere che la responsabilità sociale non si identifica con la pura e semplice attività d'impresa, e insieme che essa non può essere qualcosa che sta al lato di essa, quasi che sia indifferente se vi sia o meno. In positivo, si può dire che c'è un legame tra la responsabilità

sociale, la definizione di una più forte identità dell'impresa e l'aumento, nel medio e nel lungo termine, del valore stesso dell'impresa¹⁸.

Per quanto riguarda la *definizione sintetica*, possono essere introdotte tre definizioni che, nel loro insieme, sembrano corrispondere alla necessità di chiarificazione su questo tema.

La prima è quella proposta dalla Commissione europea nei suoi documenti sull'argomento¹⁹: «[La responsabilità sociale delle imprese è] l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».

La seconda, invece, è quella utilizzata nei programmi sulla responsabilità sociale dell'impresa del Boston College²⁰:

Quando una impresa usa i suoi beni per conseguire vantaggi misurabili non solo per se stessa, ma per la società in generale, quell'impresa sta agendo come una buona impresa civica [a good corporate citizen]. Una buona impresa civica integra quotidianamente i fondamentali valori sociali con le pratiche, le operazioni e le politiche d'impresa, in modo tale che questi valori influenzino l'assunzione quotidiana di decisioni in tutti gli aspetti del business, e in modo tale da tenere in conto l'impatto dell'impresa su tutti gli stakeholder, inclusi i dipendenti, i consumatori, le comunità, i fornitori e l'ambiente naturale.

La terza definizione deriva dal lavoro del Gruppo di Frascati, un gruppo di imprese di vario genere – dalle multinazionali alle piccole e medie alle imprese cooperative, da quelle finanziarie a quelle industriali – che si è costituito nel 1999 in connessione con l'esperienza di Cittadinanzattiva e che svolge funzioni di animazione culturale in Italia sul tema. In suo documento del 2003, il Gruppo di Frascati ha così definito la cittadinanza d'impresa²¹:

la responsabilità sociale dell'impresa è la definizione [...] di un sistema di valori, di target di gestione e di comportamenti che, contemperando gli obiettivi di profitto che le aziende hanno, consenta di fissare in modo chiaro una identità per garantire la vita nel lungo termine dell'impresa, non solo perché profittevole, ma perché è in grado di disporre anche di un insieme di valori condivisi e di una passione civile da mobilitare [...] per incidere nella società nella quale è inserita. Tutto questo al fine di generare valore sostenibile nel tempo per tutti i portatori di interesse che a vario titolo investono nell'azienda, e che per questo

motivo possono riconoscersi in un'impresa che sceglie di essere socialmente responsabile per "far bene il proprio mestiere".

7.4.3. Le due dimensioni

Per passare da una definizione sintetica a una analitica, può essere utile identificare due dimensioni della cittadinanza d'impresa.

La prima dimensione, che si può definire della *conformità*, è quella che si manifesta nel rispetto di requisiti etici e normativi da parte delle imprese, al di là dell'obbedienza alle leggi. Essa si basa sul principio di conformità a sistemi di norme e requisiti di carattere internazionale o nazionale, nonché nell'uso di sistemi di certificazione di rispetto di tali requisiti da parte delle aziende.

La seconda dimensione, che si può definire della *proattività*, è invece quella che si concretizza nella promozione di azioni di sviluppo sociale, civile e ambientale al di là della mera attività caritativa e di beneficenza. Essa si basa sul principio di proattività e comporta l'assunzione di iniziative volontarie di vario genere.

Questa distinzione fondamentale consente, tra l'altro, di arricchire il dibattito tra approccio normativo e approccio volontario, ben noto a tutti coloro che si occupano del tema: come non avrebbe senso affermare che le aziende possono volta per volta decidere se rispettare o meno gli standard riguardanti i diritti dei lavoratori fissati dall'ILO, egualmente non avrebbe senso affermare che le aziende sono obbligate ad esempio a sollecitare e supportare le attività volontarie dei propri dipendenti per una buona causa scelta di comune accordo.

Esaminiamo ora in modo più dettagliato queste due dimensioni della cittadinanza d'impresa.

Come ho detto, la dimensione della conformità è caratterizzata dal rispetto di requisiti etici e legali al di là di quanto previsto dalle leggi. Questi requisiti sono contenuti in accordi (come il *Global Compact* delle Nazioni unite), in codici di condotta (come quello dell'Organizzazione mondiale del lavoro o quello dell'OCSE), in linee guida (come quelle proposte dalla Commissione europea o dal Ministero del welfare italiano), in strumenti di rendicontazione (come il *Global Reporting Initiative*) o anche in carte dei valori e codici di condotta propri delle aziende.

Il principio che caratterizza questo ambito è il principio di conformità, che si può appunto intendere come corrispondenza tra i comportamenti dell'azienda e le indicazioni contenute nei documenti di cui sopra.

Quali sono i contenuti di queste norme, principi etici e linee guida? Essi, in linea generale, riguardano i seguenti ambiti:

- rispetto dei diritti umani, con particolare riferimento alla *supply chain*, ossia alla catena dei fornitori dei beni che si producono o si commercializzano;
- rispetto dei diritti dei lavoratori (libertà di associazione, contrattazione collettiva, lavoro libero, non discriminazione, rifiuto del lavoro minore);
- rispetto dell'ambiente (uso del principio di precauzione, garanzia della sicurezza dei luoghi di lavoro e del processo produttivo ecc.).

Ci sono poi norme e standard, di solito fissati in codici etici, che riguardano il modo di agire dell'impresa nei confronti degli stakeholder. Benché in diversi casi essi coincidano con previsioni di legge e di contratti collettivi, si può ricordare qui che essi riguardano questioni come il trattamento delle informazioni, i regali e gli omaggi, la comunicazione con l'esterno, la gestione del personale, l'organizzazione del lavoro, la sicurezza sui luoghi di lavoro, la tutela della privacy dei lavoratori, i conflitti di interesse, l'utilizzo dei beni aziendali, i contratti e i rapporti con i clienti, i rapporti con i fornitori e i requisiti etici delle forniture, i rapporti con partiti e sindacati, i contributi e le sponsorizzazioni ecc.

Gli strumenti per la promozione della responsabilità sociale delle imprese che vengono utilizzati in questo ambito possono essere identificati nel modo che segue:

- definizione di codici di condotta dell'impresa;
- definizione di codici di condotta della catena dei fornitori;
- sistemi di certificazione;
- sistemi di *labelling* (etichettatura dei prodotti);
- attività di formazione del personale;
- piani di riorganizzazione delle attività dell'azienda;
- bilanci sociali, ambientali ecc.;
- forme di verifica interna;
- forme di verifica esterna.

La dimensione della proattività è invece caratterizzata da iniziative volte a promuovere o a sostenere lo sviluppo, sotto diversi punti di vista:

- sviluppo sociale (povertà e bisogni, infrastrutture e servizi, accessibilità e qualità dei servizi);
- sviluppo civile (empowerment dei cittadini; rafforzamento delle orga-

nizzazioni civiche; diffusione della cultura civica; difesa e valorizzazione del patrimonio culturale; implementazione dei diritti);

- sviluppo ambientale (riduzione dell'inquinamento; difesa del patrimonio naturale; utilizzo razionale e diversificato delle risorse energetiche; innovazione tecnologica).

Il principio operativo che caratterizza questo ambito è quello di proattività: a differenza del primo ambito, qui all'impresa non viene chiesto di conformarsi a norme, ma di assumere la iniziativa nel campo delle politiche pubbliche per la promozione dello sviluppo.

I tipi di attività che vengono svolti in questo ambito possono essere classificati nel modo riportato nella scheda che segue.

Scheda 7.2. Tipi di attività e modalità operative della dimensione della proattività

TIPO DI ATTIVITÀ	MODALITÀ OPERATIVE
A. Attività finanziarie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Donazioni 2. Sponsorizzazioni 3. Finanziamento di specifici progetti 4. Cause related marketing 5. Matching fund (l'azienda dà una donazione che raddoppia i fondi raccolti attraverso una sottoscrizione, ad esempio dei propri dipendenti)
B. Attività di mobilitazione dell'azienda	<ol style="list-style-type: none"> 6. Formazione del personale 7. Riorganizzazione delle attività 8. Offerta di personale dell'azienda 9. Promozione del volontariato dei dipendenti 10. Contributi in natura 11. Trasferimento di <i>know-how</i> 12. <i>Shareholder activism</i> (utilizzo dei pacchetti azionari per imporre comportamenti socialmente responsabili) 13. Prodotti innovativi 14. Bilancio sociale preventivo

C. Attività di immediato rilievo esterno	15. Formazione, informazione, sensibilizzazione
	16. Fondi etici
	17. Creazione di fondazioni, associazioni e fondi <i>ad hoc</i>
	18. Raccolta fondi
	19. Offerta di spazi di comunicazione
	20. Realizzazione di progetti
	21. Premi
	22. Bilancio sociale consuntivo

Fonte: Cittadinanzattiva e FONDACA.

Una fondamentale notazione che è opportuno fare leggendo questa lista è che, a differenza di quello che si ritiene normalmente, le attività di cittadinanza d'impresa sono solo in parte – e non preponderante – attività di finanziamento, ossia di esborso di denaro.

Ci sono due ultime osservazioni da fare su queste due dimensioni della responsabilità sociale dell'impresa. La prima è che questa distinzione consente di identificare con precisione i problemi più rilevanti che si pongono alle imprese e ai loro stakeholder. Mi pare che i più importanti in assoluto siano, nella dimensione della conformità, quello dei processi di certificazione e verifica del rispetto delle norme da parte delle imprese, specialmente ma non esclusivamente quando queste operano in paesi terzi. Nella dimensione della proattività, invece, il problema principale appare quello di chi e come decide quali sono le priorità di intervento dell'impresa, essendo questa scelta spesso affidata al caso o magari a rapporti personali tra i manager dell'impresa e i leader di organizzazioni civiche. La seconda osservazione è che, mentre in teoria le due dimensioni della cittadinanza d'impresa dovrebbero avere una coerenza, spesso non è così: non è detto, cioè, che un'impresa che fa investimenti sociali sia anche un campione di conformità a norme e standard, e viceversa. I casi Enron e Parmalat sono, da questo punto di vista, emblematici anche se non generalizzabili.

7.4.4. Indicatori di complessità

Sulle responsabilità politiche (di policy) delle aziende ognuno può ovviamente dare i propri giudizi. Quello che è importante, qui, è piuttosto di identificare criteri di valutazione delle concrete iniziative e attività delle

aziende in relazione al loro essere cittadini. Il tema generale da assumere, in questo caso, è quello della complessità. Sarebbe infatti assurdo non riconoscere che le attività di responsabilità sociale delle imprese hanno gradi e intensità di impegno differenti.

Il già citato documento di Cittadinanzattiva e FONDACA avanza una ipotesi di indicatori di complessità, ossia di variabili che possono essere assunte per identificare, ed eventualmente misurare, il grado di complessità delle attività di responsabilità sociale di un'impresa. Applicando questi indicatori alle azioni e ai programmi delle aziende nel campo della responsabilità sociale, sarà possibile definire il grado di complessità di ciascuna di esse, ma anche i loro punti di forza e di debolezza sulla base del principio metodologico che programmi e azioni di maggiore complessità denotano comunque un più forte livello di impegno.

Questi indicatori sono undici. Nella maggior parte dei casi essi si applicano a entrambe le dimensioni della cittadinanza d'impresa, mentre alcuni sono pertinenti solo con la dimensione della proattività. Essi sono i seguenti:

- *livello delle responsabilità*: quanto più in alto è collocato il livello delle responsabilità sui programmi di cittadinanza d'impresa, tanto maggiore è il livello di complessità. La differenza, in questo caso, è ad esempio tra responsabilità collocate nel settore delle relazioni esterne o nell'ambito degli uffici dell'amministratore delegato;
- *coinvolgimento dell'azienda*: quanto più è ampio il coinvolgimento dell'azienda nei programmi di responsabilità sociale, tanto più alto è il grado di complessità. Un programma che coinvolge solo il top management è meno complesso di uno che coinvolge anche il middle management, il quale a sua volta è meno complesso di uno che coinvolge anche i dipendenti;
- *rapporto con l'ambiente pertinente*: quanto più ampio è l'ambiente pertinente e quanto più forte è il rapporto che con esso si instaura, tanto più complessa è l'attività dell'azienda. Le attività di responsabilità sociale possono riguardare il territorio in cui l'azienda ha la sua direzione, quello in cui operano i suoi stabilimenti, quello in cui operano i suoi fornitori ecc;
- *rapporto con gli stakeholder*: quanto più intensamente, preventivamente e significativamente vengono coinvolti gli stakeholder nei programmi di cittadinanza d'impresa, tanto più questi sono complessi;
- *asimmetria informativa*: maggiore è lo sforzo di ridurre l'asimmetria informativa a danno della comunità, maggiore è il livello di complessità

dell'impegno; maggiore è la trasparenza delle attività delle aziende, maggiore è la complessità dell'impegno di responsabilità sociale;

- *soggetti della verifica*: meno i soggetti chiamati a verificare l'effettività dell'impegno sono legati alla comunità, minore è il grado di complessità. La scala di complessità va dalle agenzie di certificazione alle organizzazioni civiche, passando, naturalmente, per le amministrazioni pubbliche, specie se locali e regionali;
- *attività di comunicazione*: quanto più l'attività di cittadinanza d'impresa viene comunicata, tanto più essa è complessa in quanto sottoposta a controllo pubblico. Esiste un valore aggiunto sia per l'impresa sia per l'attività promossa, derivante dall'esistenza di programmi di comunicazione pubblica su tale attività. Inoltre, la comunicazione rende l'azienda passibile di verifiche esterne e quindi più responsabile di fronte alla comunità;
- *momento della formalizzazione dell'impegno* (valido nella dimensione della proattività): quanto più la formalizzazione dell'impegno della impresa è preventivo, tanto più è complessa l'attività che viene promossa. Un'attività per la quale ci si impegna solo dopo aver verificato la esistenza di residui di bilancio è meno complessa di un'attività che viene incorporata nei programmi annuali o pluriannuali sottoposti all'approvazione preventiva dell'assemblea degli azionisti;
- *area di operatività* (valido nella dimensione della proattività): quanto più il campo della vita pubblica in cui si svolge l'attività di cittadinanza d'impresa coincide con l'area di mercato in cui l'impresa opera, tanto più è complessa. Operare "come cittadino" nella propria area di mercato implica una serie vincoli e problemi che non si pongono se l'impegno riguarda tutt'altro argomento;
- *frequenza dell'attività* (valido nella dimensione della proattività): quanto più l'attività tende a essere permanente, oppure ricorrente, tanto più essa è complessa. Un intervento *una tantum*, il quale può essere sicuramente utile e apprezzabile, è in ogni caso meno complesso, sia in termini di progettazione che in termini di scelta e di implementazione, di un'attività di cui l'azienda si fa carico permanentemente;
- *tipo di intervento* (valido nella dimensione della proattività): quanto più l'intervento è finalizzato a risolvere situazioni di emergenza, tanto meno è complesso; quanto più è finalizzato a conseguire obiettivi di sviluppo di lungo periodo, tanto più è complesso. Al di là di ogni giudizio di valore, l'intervento per provvedere alle necessità immediate di una popolazione colpita da un terremoto ha un grado di complessità minore

di un intervento volto a contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico in un quartiere degradato.

Sulla base di questi indicatori, è possibile gerarchizzare le diverse attività che un'impresa promuove nel campo della responsabilità sociale. Non è un piccolo risultato, se solo si pensa che, come fanno tutti coloro che hanno seguito anche distrattamente questo tema, c'è la (cattiva) abitudine da parte delle imprese di presentare attività di modesto livello di complessità come eccezionalmente importanti.

A conclusione di questa parte che riguarda le imprese, è giusto domandarsi in quali termini possano essere identificati precisamente i benefici dell'avere i cittadini come stakeholder.

Possiamo utilizzare al riguardo un elenco prodotto all'interno del Boston College²²:

- miglioramento della reputazione;
- migliori relazioni con i governi e le comunità, che assicurano la "licenza di operare" delle imprese;
- aumento dell'attrazione per i consumatori;
- innovazioni nello sviluppo del mercato e del prodotto;
- attrazione e mantenimento dei dipendenti;
- attrazione di investimenti socialmente responsabili.

Come è facilmente rilevabile, dei programmi di responsabilità sociale delle imprese il rapporto con le organizzazioni di cittadini è una parte essenziale e non accessoria. Esso definisce in una misura rilevante l'attività delle imprese private come socialmente responsabile e nello stesso tempo costituisce una sfida alla cittadinanza attiva a esercitare nuovi ruoli e responsabilità in un mondo in cui il destino dei beni comuni è sempre di più legato, nel bene e nel male, ai comportamenti dei soggetti privati.

7.5. Il nodo della rappresentanza

Chiunque incontri le organizzazioni di cittadinanza attiva come stakeholder, si trova nella situazione di dover giudicare se il soggetto con cui intende collaborare sia proprio quello che serve per il fine che ci si propone, e in particolare se esso sia in grado di esprimere interessi, situazioni e condizioni di parti più o meno grandi della popolazione e se sia in grado di agire per loro conto. C'è sempre il rischio, infatti, che i proble-