



FACOLTA' DI ECONOMIA
UNIVERSITA' DI BOLOGNA
SEDE DI FORLI

Percorso di Studi in Economia Sociale

Impresa sociale, capitale sociale e politiche di sviluppo per il Mezzogiorno

Margherita Scarlato

**Working Paper n.61
Marzo 2009**

in collaborazione con



Margherita Scarlato,
Università di Roma Tre

Informazioni

Facoltà di Economia – Percorso di Studi in Economia Sociale

Tel. 0543 374673 - Fax 0543 374660 – e mail: segreteria.ecofo@unibo.it

Web: www.ecofo.unibo.it

Impresa sociale, capitale sociale e politiche di sviluppo per il Mezzogiorno

*di Margherita Scarlato**

1. La nuova politica regionale di sviluppo per il Mezzogiorno: Obiettivi di servizio ed espansione delle capacità

In questo lavoro metto a fuoco il tema dell'impresa sociale intesa come un'organizzazione che accresce le capacità dei cittadini e che genera beni relazionali e capitale sociale. La tesi che avanzo è che nel Mezzogiorno la promozione dell'impresa sociale avrebbe l'effetto diretto di espandere l'accesso ai servizi collettivi, e dunque le capacità dei residenti meridionali, e l'effetto collegato di ridurre il divario di capitale sociale tra Mezzogiorno e Centro-Nord, elemento che contribuisce fortemente a spiegare il ritardo di sviluppo delle Regioni meridionali. Gli argomenti a favore della diffusione di imprese sociali, nell'ottica di questo scritto, intrecciano quindi gli aspetti del *welfare* e quelli dello sviluppo umano.

Una premessa. Per impresa sociale s'intende un'organizzazione senza scopo di lucro (associazione, fondazione, cooperativa sociale, ecc.) che svolge un'attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale con l'obiettivo dell'interesse generale della comunità. In concreto, all'interno del terzo settore queste caratteristiche contraddistinguono prevalentemente le organizzazioni che assumono la forma giuridica della cooperativa sociale.

Ho già affrontato l'argomento in un precedente articolo (Scarlato 2008), di cui questo rappresenta un'estensione e un aggiornamento. Il tema, a mio avviso, è di grande interesse per il dibattito, spesso ripetitivo, sulle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Queste politiche, com'è noto, hanno attraversato dal dopoguerra ad oggi tutte le sperimentazioni messe in campo su scala internazionale da politici ed economisti, tanto che il Mezzogiorno viene spesso definito come un vero e proprio laboratorio delle politiche di sviluppo.

Non è questa la sede per ripercorrere gli alti e bassi delle teorie che hanno ispirato i più diversi approcci e del loro impatto sul territorio meridionale nel corso del tempo. Ripercorro brevemente solo l'ultima fase, il periodo relativo al ciclo finanziario 2000-2006 dei Fondi Strutturali Europei. Durante questo arco di anni,

* Dipartimento di Economia, Università di Roma Tre, Via Silvio D'Amico 77, 00145, Roma, e-mail mscarlato@uniroma3.it.

abbiamo assistito alla definizione della cosiddetta Nuova Programmazione. La novità dell'impianto risiedeva nell'idea dello sviluppo locale, trainato da processi endogeni di accumulazione di capitale fisico ed umano. In questa prospettiva, lo Stato doveva farsi "mediatore" tra gli attori locali, intervenire sulle condizioni di contesto, migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche. L'esperienza della Nuova Programmazione non ha tuttavia prodotto i risultati sperati né in termini di crescita dei territori né di innalzamento della qualità delle istituzioni (Rossi 2005)¹.

Un aspetto visibile del fallimento dell'approccio seguito è quello della scarsa dotazione e bassa qualità dei servizi collettivi e dei beni meritori. La Nuova Programmazione puntava al rilancio delle condizioni dei territori dove i cittadini vivono e le imprese operano fornendo beni pubblici, servizi e infrastrutture che generano esternalità diffuse (Viesti 2009). Tutto ciò non è accaduto, al contrario si è accresciuto il divario rispetto al Centro-Nord per indicatori relativi all'istruzione, alla giustizia, all'ambiente e alla sicurezza, ai servizi pubblici locali (Banca d'Italia 2007). Altrove ho discusso dei ritardi che le Regioni del Mezzogiorno registrano anche sul versante dei servizi sociali (ad esempio, servizi all'infanzia e servizi di cura) e della qualità della vita nel suo complesso (Scarlato 2007 e 2008). Le cause dei risultati deludenti della recente politica di sviluppo sono invece approfondite in D'Antonio e Scarlato (2008) e, per motivi di spazio, non mi soffermo qui sull'argomento.

Queste annotazioni descrivono lo sfondo della nuova strategia di sviluppo per il ciclo 2007-2013 descritta nel Quadro Strategico Nazionale (QSN 2007-2013). Accantonato l'obiettivo "efficienza delle istituzioni locali", definito da indicatori relativi ad atti burocratici che non coglievano effettivamente la qualità dei servizi, le variabili obiettivo della politica di sviluppo regionale sono state tradotte nei cosiddetti Obiettivi di servizio, ossia in nuovi indicatori più mirati, legati direttamente ai progressi realizzati nell'offerta e nella qualità di servizi essenziali: istruzione di base, servizi di cura per l'infanzia e la popolazione anziana, ciclo integrato dei rifiuti urbani e risorse idriche. Gli Obiettivi di servizio individuati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), l'organo centrale di coordinamento tecnico delle politiche regionali, sono descritti in dettaglio nella Tabella 1 che segue.

Tabella 1 - Obiettivi di servizio, indicatori e target al 2013

OBIETTIVO I : Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	VALORE ATTUALE	TARGET 2013
S.01. Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: % della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale	26%	10%
S.02. Studenti con scarse competenze in lettura: % di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura secondo la scala del test OCSE-PISA	35%	20%
S.03. Studenti con scarse competenze matematiche: % di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza matematica secondo la	47%	21%

¹ Il dibattito sulla Nuova Programmazione è sintetizzato e ripreso in D'Antonio e Scarlato (2008), cui si rimanda. Per una difesa della Nuova programmazione, si veda invece Barca (2006) e Viesti (2009).

scala del test OCSE-PISA		
--------------------------	--	--

OBIETTIVO II : Aumentare i servizi per infanzia e cura per anziani e alleggerire i carichi di famiglia, al fine di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	VALORE ATTUALE	TARGET 2013
S.04. Diffusione dei servizi per l'infanzia: % di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia sul totale Comuni della Regione	21%	35%
S.05. Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia: % bambini fino ai tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia sul totale della popolazione di riferimento	4%	12%
S.06. Presa in carico degli anziani per l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI): % di anziani assistiti in ADI rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	2%	3,5%

OBIETTIVO III : Migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	VALORE ATTUALE	TARGET 2013
S.07. Rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante l'anno	395kg	230kg
S.08. Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: % di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti	9%	40%
S.09. Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di composti di qualità: quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio su frazione di umido del rifiuto urbano totale	3%	20%

OBIETTIVO IV : Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato	VALORE ATTUALE	TARGET 2013
S.10. Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano: % di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	63%	75%
S.11. Quota di popolazione equivalente servita da depurazione: abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, in % degli abitanti equivalenti totali urbani per Regione	56%	70%

Fonte: DPS (2008).

Il nuovo approccio riecheggia evidentemente la teoria delle *capabilities* di Amartya Sen e Martha Nussbaum, prefigura cioè una strategia finalizzata ad accrescere le opportunità e le possibilità di scelta a disposizione dei cittadini, specialmente di quelli più deboli. Questa dichiarazione di intenti appare talvolta strumentale nei documenti di programmazione (DPS 2008; QSN 2007-2013), nel senso che l'obiettivo finale non sembra la volontà di incidere sulla povertà di *capabilities* quanto piuttosto quello di stimolare la competitività, l'attrazione di investimenti esterni, e dunque la crescita, attraverso una migliore offerta di servizi a cittadini e imprese. Va riconosciuto però che si tratta di un cambiamento sensibile, rafforzato sia dalla previsione che una somma pari al 5% delle risorse complessive venga destinata all'istruzione, cioè ad un fattore cruciale per lo sviluppo umano, sia dal fatto che sono stati anche introdotti meccanismi di premialità finanziaria per gli enti locali che registreranno avanzamenti sul fronte dei servizi essenziali. Tali progressi sono misurati rispetto a *target* fissati esplicitamente con riferimento a 11 indicatori di disponibilità, erogazione e qualità

dei servizi per i quali il DPS ha individuato gli *standard* minimi al fine di garantire un livello di prestazioni accettabile (cfr. Tabella 1 e Tabella 2).

In termini monetari, circa 3 miliardi di euro (a valere sul FAS, Fondo per le Aree Sottoutilizzate) sono condizionati al raggiungimento entro il 2013 degli *standard* vincolanti predisposti dal DPS per gli Obiettivi di servizio, ma già nel 2009 verrà condotta una verifica intermedia e sarà devoluta alle Regioni una quota di risorse proporzionale ai progressi maturati rispetto ai vari *target*. Inoltre, è stabilito che le risorse perse dalle Regioni che non conseguiranno i risultati previsti, verranno riassegnate alle Regioni virtuose.

Infine, si legge nel Rapporto annuale del DPS (2008): “Poiché una chiave di successo dell’intero meccanismo è il coinvolgimento dei cittadini e delle parti economiche e sociali al fine di promuovere l’esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, le modalità di pubblicità e comunicazione sui programmi saranno fondamentali, sia a livello centrale che a livello locale” (p.270). L’*empowerment* dei cittadini e l’*accountability* degli organi di governo sembrerebbero dunque ricoprire un posto di primo piano nella strumentazione dello sviluppo dei prossimi anni.

Tabella 2 - Alcuni Indicatori degli Obiettivi di servizio, per Regione

Regioni	S.01 % (2006)	S.04 % (2004)	S.05 % (2004)	S.06 % (2005)	S.07 kg (2005)	S.08 % (2005)	S.09 % (2005)
Abruzzo	14,7	23,6	6,7	1,8	398,5	15,6	12,1
Molise	16,2	2,2	3,2	6,1	395,1	5,2	1,1
Campania	27,1	30,5	1,5	1,4	304,8	10,6	2,3
Puglia	27,0	24,0	4,8	2,0	453,1	8,2	1,8
Basilicata	15,2	16,8	5,1	3,9	235,2	5,5	0,1
Calabria	19,6	6,6	2,0	1,6	394,7	8,6	0,8
Sicilia	28,1	33,1	6,0	0,8	473,2	5,5	1,3
Sardegna	28,3	14,9	10,0	1,1	389,6	9,9	4,5
Mezzogiorno	25,5	21,1	4,2	1,6	395,3	8,7	2,6
Centro-Nord	16,8	47,6	15,5	3,5	263,8	31,8	29,1
Italia	20,6	39,2	11,3	2,9	310,3	24,3	20,5
TARGET 2013	10,0	35,0	12,0	3,5	kg230	40,0	20,0

Fonte: DPS (2008).

2. L’impresa sociale come strumento dello sviluppo umano

L’ispirazione della nuova programmazione alla teoria delle *capabilities* a mio avviso è una novità di grande rilievo e, in particolare, mi sembra interessante perché apre nuove prospettive per l’impresa sociale. Mi spiego.

L’approccio delle capacità (*capabilities*) postulato da Amartya Sen e da Martha Nussbaum, vede il processo di sviluppo come un’espansione delle libertà

sostanziali². Le capacità sono infatti varie combinazioni di funzionamenti (*functionings*), vale a dire risultati che possono essere realizzati e che riflettono la libertà di scegliere tra possibilità di vita alternative. In altre parole, le capacità sono libertà sostanziali di condurre la vita che si è scelta e di accedere ad opportunità a cui viene attribuito un valore oggettivo, largamente condiviso. Il processo attraverso il quale le persone raggiungono le capacità è plasmato dallo spazio dell'agire individuale (*agency*) che definisce la libertà di azione e di decisione, e il modo in cui questa libertà si esercita, al fine di realizzare concretamente le capacità. E' evidente che concetti quali capacità, funzioni, agenzia ruotano tutti intorno ad una convinzione: le persone sono agenti attivi, anche quando vivono in uno stato di forte deprivazione, e hanno il diritto e la responsabilità di impegnarsi in azioni coerenti con i loro valori (Alkire 2008b).

Sul piano delle implicazioni di *policy*, a questa visione corrisponde che le politiche pubbliche devono proporsi il fine di allargare lo spazio delle opportunità reali fornite ai cittadini. Tale spazio è molto ampio fino ad includere aspetti non economici e non materiali della vita umana che vanno dalla dignità e dal rispetto di se stessi, alle attività culturali, alla libertà politica, sociale e religiosa. Secondo questo paradigma, quindi, gli interventi di *policy* devono incidere sullo sviluppo umano, oltre che sul tradizionale obiettivo dello sviluppo economico, dove per sviluppo umano s'intende un miglioramento globale della qualità della vita attraverso un processo in cui le persone sono al tempo stesso i beneficiari e gli artefici del cambiamento³.

Vanno qui sottolineate due riflessioni sulle implicazioni di politica economica di questo approccio. La prima è che guardare ai funzionamenti e alle capacità per giudicare la qualità della vita, anziché all'utilità e al benessere, non significa trascurare le ragioni dell'efficienza (Chiappero Martinetti 2007). Infatti molte capacità danno origine ad esternalità positive perchè hanno natura di beni pubblici o meritori: si pensi a istruzione, sanità, difesa dell'ambiente e sicurezza. Seppure sviluppo economico e sviluppo umano sono fenomeni distinti, possiamo quindi trovare interazioni reciproche profonde e affrontare i problemi di *policy* tentando sempre di integrare questi due aspetti.

La seconda notazione è che la disponibilità di risorse non assicura la realizzazione dei risultati, cioè dei funzionamenti, a causa delle diversità personali tra individui (ad esempio, lo stato di salute), diversità nel loro contesto sociale (che influenza preferenze, informazioni, rapporti di potere) e diversità nel luogo di residenza (ad esempio, una zona urbana piuttosto che rurale, una casa in affitto o di proprietà). In altre parole, le diversità inter-individuali influenzano fortemente la conversione delle risorse (i mezzi) in risultati finali (essere istruiti e ben nutriti, fruire di un'abitazione confortevole, partecipare alla vita di comunità, ecc.). E'

² Si rimanda al volume *Development as Freedom* dove Sen sintetizza i lavori in cui, a partire dalla fine degli anni '70 in poi, ha sviluppato l'approccio delle *capabilities* (Sen 1999) e a Nussbaum e Sen (2003). Si rimanda anche alla rassegna di Robeyns (2005), che raccoglie le discussioni sugli aspetti teorici e alla rassegna di Alkire (2008a), rivolta invece a riassumere le azioni concrete che conducono ad un'espansione delle *capabilities*.

³ L'approccio dello sviluppo umano è stato adottato dalle Nazioni Unite a partire dalla pubblicazione nel 1990 del primo *Human Development Report*.

opportuno che di questo le autorità di *policy* tengano conto nella definizione degli interventi sociali. Ad esempio, trasferimenti monetari destinati alle famiglie possono riflettersi in dotazioni inadeguate per alcuni componenti deboli, quali le donne, o i minori, o gli anziani (si veda anche Granaglia 2007).

Più in generale, Sen tende ad essere scettico sull'idea che l'uguaglianza delle opportunità possa essere raggiunta ricorrendo prevalentemente ai trasferimenti monetari, ed esprime piuttosto un'opzione in favore dell'erogazione di beni essenziali, servizi, beni pubblici e meritori che riguardano direttamente la pluralità di variabili che possano essere causa di svantaggio.

A questo punto, possiamo accostare il paradigma delle capacità all'analisi dell'impresa sociale partendo dalla considerazione che non sempre la società genera la domanda di diritti, di partecipazione, di equità, in breve la domanda di un'espansione delle capacità. Le capacità si trasformano in diritti se la società li percepisce come tali, se vi è un consenso diffuso. Quando questa domanda non viene spontaneamente dal basso, a causa di preferenze distorte da uno stato di privazione o di problemi di agenzia, lo Stato può fare da catalizzatore: nella scelta tra diversi assetti sociali/istituzionali deve tener conto della loro attitudine a promuovere le capacità umane e della loro efficacia nel realizzare i funzionamenti (Sen 2007).

Andando più a fondo nella questione, in questo scritto si sostiene la tesi che questi scopi possono essere perseguiti oltre che attraverso strumenti operativi del governo (centrale e locale), anche dalle imprese sociali e dalla sfera della società civile, e che anzi lo Stato dovrebbe impegnarsi a creare spazi per la nascita e il rafforzamento delle organizzazioni *non profit*. Infatti, le imprese sociali contribuiscono allo sviluppo inteso come espansione delle *capabilities* sotto due aspetti: (i) forniscono servizi associati ai funzionamenti di base (istruzione, salute, cura e assistenza) e a bisogni non strettamente materiali (esigenze di socialità, qualità dell'ambiente, responsabilità sociale dell'impresa, consumo solidale ecc.); (ii) generano beni relazionali, dunque accrescono la consapevolezza, l'*empowerment* delle fasce deboli della popolazione che normalmente non hanno aspirazioni né voce⁴.

L'enfasi sul principio di reciprocità, inscindibile dalla teoria e dalla prassi dell'impresa sociale, è in realtà assente nell'approccio delle *capabilities*. Ma è immediato costruire un ponte tra la cosiddetta economia civile e le *capabilities* valutando le imprese sociali, invece che in termini di *output* prodotto, sulla base di parametri quali la libertà, la partecipazione, l'integrazione che queste alimentano, elementi che formano anche il tessuto di cui è fatto lo sviluppo umano.

La chiave per spiegare questa convinzione, a mio avviso è il concetto di "agenzia" che riassume la connessione stretta tra il paradigma delle *capabilities* e l'impresa sociale come strumento per la sua applicazione: Drèze e Sen descrivono questo approccio con le parole: "it is essentially a 'people-centered' approach, which puts human agency (rather than organizations such as markets or governments) at the centre of the stage" (Drèze e Sen 2002, p.6). Questo

⁴ "Empowerment might be thought of as an expansion of agency – the ability to act on behalf of what you value and have reason to value" (Ibrahim e Alkire 2007, p.8).

argomento chiarisce che le politiche pubbliche sono certo fondamentali per lo sviluppo ma la direzione che nelle specifiche realtà il processo assume, in definitiva, dipende dal grado di partecipazione delle persone nei processi decisionali e attuativi. Ciò richiama in causa, ancora una volta, l'idea della libertà che si fa tutt'uno con la responsabilità, con la cooperazione nella comunità di appartenenza e con l'*empowerment* della società civile.

E' opportuno qui fare un chiarimento. Sen in realtà è interessato alla dimensione individuale delle libertà, pur riconoscendo che la libertà è un prodotto sociale in quanto il contesto e le relazioni influenzano fortemente le preferenze, i valori, e la stessa abilità di realizzare le scelte individuali. L'importanza della dimensione collettiva dell'agire umano e delle capacità è stata invece messa in evidenza da altri Autori che hanno ripreso l'approccio di Sen ⁵.

L'interpretazione della teoria delle capacità che assumo nella mia analisi è che la responsabilità, insita nel concetto di libertà individuale, implica l'opportunità di radicamento e di partecipazione attiva delle persone nella società di appartenenza e questo porta in primo piano la nozione di "capacità collettive" come potenziamento, estensione e piena realizzazione delle capacità individuali. Ciò anche considerando che l'opzione di praticare la stessa libertà di agire, per gli individui in una condizione di marginalità è spesso una capacità semplicemente non conosciuta e dunque non accessibile e può essere "accesa" solo coltivando la partecipazione a gruppi e associazioni che forniscono un supporto al processo di scelta e di azione individuale⁶.

Alcuni approfondimenti di Sabina Alkire (2002) aiutano a spingerci oltre, rilevando che data la nota (e intenzionale) indeterminatezza dell'approccio di Sen (le capacità sono molto numerose e possono cambiare nel tempo, è assente un criterio-guida per selezionare le capacità prioritarie, ecc.), il processo decisionale per mettere in atto concretamente l'espansione delle capacità non può essere una programmazione dall'alto. La Alkire ritiene che gli strumenti operativi cui ricorrere si devono modellare invece sul principio di sussidiarietà, declinato in termini di sviluppo umano: "the principle of subsidiarity argues that the most local agents whose identity and well-being will be affected by a choice and who are capable of making it, should do so." (p.143).

Il nesso tra imprese sociali e sviluppo umano diventa allora evidente. L'impresa sociale si caratterizza infatti per la presenza di una missione sociale esplicita nello statuto, una *governance* allargata di tipo *multistakeholder*, la difesa di diritti di partecipazione ai redditi e alla fruizione di servizi sociali da parte di fasce sociali svantaggiate (Borzaga e Tortia 2004; Borzaga 2007a). Ancora, le imprese socialmente responsabili attivano relazioni, attitudini, motivazioni non auto-interessate, producendo beni relazionali e fiducia generalizzata (Bruni e Zamagni 2004).

⁵ Si rimanda a Evans (2002). Per una discussione su argomenti che richiamano l'importanza della dimensione sociale della libertà, si veda il lavoro della Stewart (2005), che analizza le capacità create all'interno di un gruppo, definendole in modo ampio come desiderabili o meno in relazioni agli scopi che il gruppo si propone; e al *paper* di Foster (2008), che invece introduce il concetto di *external capabilities* come capacità che dipendono dalle relazioni umane di tipo prevalentemente informale.

⁶ Su questo punto, è di grande interesse Alkire (2002), in particolare il cap.4.

Tali imprese offrono quindi a tutti coloro che vi partecipano e ne utilizzano i benefici uno spazio di condivisione tra chi è dotato di *capabilities* e chi non lo è. Collegando gli individui attraverso una rete di interazioni quotidiane, e dunque di rapporti che valorizzano i beni relazionali, le imprese sociali forniscono una sorta di “collective agency” che può rafforzare e fare esprimere l’azione individuale, specie di persone appartenenti a gruppi sociali vulnerabili, all’interno dei processi politici che definiscono gli obiettivi di sviluppo così come nella fase di attuazione concreta di quegli obiettivi.

In effetti le imprese sociali possono essere considerate in modo strumentale, nel senso che grazie all’azione collettiva sono un mezzo per accrescere le *capabilities* a cui un individuo da solo non sarebbe in grado di accedere (e qui torna l’idea delle *collective capabilities*). Ma le imprese sociali possono essere viste anche come un fine, un obiettivo di sviluppo da perseguire di per sé, in quanto tali imprese sono un luogo dove affermare la solidarietà, il senso di inclusione, l’impegno civile, ecc., contribuendo all’accumulazione di beni relazionali e di capitale sociale. L’azione collettiva svolge poi una funzione costruttiva perché serve a diffondere valori e, aiutando le persone a confrontarsi, fa da leva ad una crescita della conoscenza: permette dunque a persone marginalizzate di mettere a fuoco quali sono il tipo di vita e le capacità che per loro hanno realmente un valore. Questo significa che le imprese sociali operano come fattore di conversione di opportunità potenziali in funzionamenti che effettivamente si realizzano. Infine, l’azione svolta dalle imprese sociali pur essendo collettiva, “esterna”, non è calata dall’alto e dunque preserva la libertà e la responsabilità delle persone: ciascuno individualmente è libero di scegliere le organizzazioni dell’economia civile in cui impegnarsi e coinvolgersi, a cui domandare beni e servizi.

Agli scopi di questo lavoro è interessante ragionare anche sul rapporto tra l’*empowerment* che le imprese sociali promuovono e le politiche di sviluppo, specie quelle attuate dai governi locali (Ibrahim e Alkire 2007). Su questo tema ci sembra utile richiamare due aspetti che nella letteratura teorica ed empirica sono stati evidenziati. In primo luogo, l’*empowerment* migliora l’efficacia dei progetti di sviluppo perché coinvolge i cittadini nel processo decisionale, dà possibilità di “voce” ad individui svantaggiati e trasferisce informazioni “locali” ai livelli superiori di governo. Il secondo punto riguarda l’innalzamento della qualità delle istituzioni locali. Si sottolinea che *empowerment* e buone istituzioni si rinforzano reciprocamente: “once empowered, these communities may promote good governance and reduce state capture through their effective civic cooperation, voice and inclusion” (Ibrahim e Alkire 2007, p.32).

Considerando che la scarsa efficienza delle Amministrazioni locali del Sud è spesso chiamata in causa per spiegare la mancata realizzazione della Nuova Programmazione, queste potenzialità appaiono di importanza non trascurabile.

3. Impresa sociale e capitale sociale nella cornice degli Obiettivi di servizio

Ricordiamo che la legge 118/2005 (e successivo D.lgs. 155/2006) disciplina l’impresa sociale disponendo che questa forma d’impresa può essere assunta da

tutte le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine di produzione o scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare *finalità di interesse generale* e che hanno i requisiti di *utilità sociale* e di *assenza dello scopo di lucro*. Il raggio di azione dell'impresa sociale è molto ampio, includendo oltre alle attività tradizionali, quali l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione, anche campi non tradizionali come la formazione universitaria e post-universitaria, la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, il turismo sociale, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Il legislatore dunque, da un lato, ha voluto saldare la solidarietà ai criteri di efficienza e di efficacia propri della logica imprenditoriale, dall'altro ha inteso fare chiarezza sulla natura peculiare dell'impresa sociale (Borzaga e Ianes 2006)⁷.

Tenuto conto di ciò, riteniamo che il nuovo assetto della politica di sviluppo per il Mezzogiorno apre un varco molto ampio all'azione delle imprese sociali. In questo paragrafo mettiamo in evidenza alcuni aspetti significativi ai fini di una riflessione sul legame tra impresa sociale, qualità dello sviluppo e riforma del *welfare* locale.

Il primo punto di interesse è che i documenti di programmazione da un lato stabiliscono degli obiettivi vincolanti di quantità e qualità dei servizi essenziali, dall'altro lasciano libere le Regioni di scegliere le modalità attraverso cui garantire tali *standard* e viene anzi sollecitata la creatività degli enti locali nell'individuare nuove forme organizzative di offerta per avvicinare il sistema del *welfare* locale alle effettive esigenze dei cittadini.

La seconda questione, strettamente collegata, è quella della sostenibilità finanziaria dei modelli di offerta dei servizi collettivi oltre il periodo in cui affluiranno le risorse comunitarie. La crisi della finanza pubblica rende urgente la ricerca di soluzioni innovative e di forme di risposta ai bisogni che valorizzano le risorse, pubbliche e private, presenti sul territorio (Vittadini 2005). Inoltre nel Mezzogiorno la carenza di beni pubblici e di servizi collettivi potrebbe aggravarsi per effetto dell'attuazione del federalismo fiscale, che nel breve termine comporterà una riduzione di fondi da destinare alla politica sociale. Le imprese sociali dovrebbero quindi soddisfare quei segmenti di domanda che, in prospettiva, la Pubblica Amministrazione avrà crescenti difficoltà di raggiungere.

Gli argomenti esposti prefigurano dunque una nuova definizione delle politiche sociali in cui potranno essere rinegoziati i ruoli del governo centrale, dei diversi livelli locali di governo, e del terzo settore.

Il terzo punto è relativo ai continui rimandi della politica di sviluppo regionale (cioè nel QSN 2007-2013) al tema dell'*empowerment* dei cittadini, considerato di notevole importanza sia come strumento per accrescere il controllo sull'operato delle istituzioni locali, sia come fonte di informazioni sulle reali esigenze delle

⁷ La legge infatti esalta tre caratteristiche: la finalità consiste nell'interesse della comunità e dunque queste imprese devono fornire una rendicontazione dei risultati non solo economici ma anche sociali; l'impresa sociale è soggetta a dei vincoli, relativi sia alla distribuzione di utili sia alla discriminazione in favore di soci; la *governance* deve fondarsi sulla partecipazione dei lavoratori e dei beneficiari (Borzaga 2007a).

persone e delle famiglie, sia ancora come *feedback* rispetto all'azione delle Amministrazioni pubbliche coinvolte e ai progressi compiuti. In definitiva, è realistico aspettarsi che una migliore offerta di servizi espanda le *capabilities* dei cittadini e modifichi verso l'alto le loro preferenze sulla disponibilità ed efficacia dei beni pubblici locali, facendo emergere nuovi bisogni e nuove domande rivolte agli amministratori. L'impresa sociale rappresenta dunque un modo di fare impresa coerente con il modello di sviluppo adottato dal QSN: è un'impresa radicata nel territorio, si fonda sulla partecipazione attiva dei cittadini, si pone come obiettivo primario l'inclusione dei gruppi svantaggiati e può dunque veicolare alle Amministrazioni pubbliche informazioni utili all'individuazione dei bisogni e degli strumenti di *policy* ad essi adeguati.

Ma vogliamo qui evidenziare altri motivi per i quali all'impresa sociale andrebbe assegnato un posto centrale nella cornice degli Obiettivi di servizio. Riprendiamo quindi le fila della discussione sul ruolo dell'economia civile nelle economie in ritardo di sviluppo. Analizzando questo problema, tradizionalmente la letteratura si sofferma sul contributo delle cooperative alla lotta alla povertà e all'ampliamento delle *capabilities* attraverso la riduzione della disoccupazione, l'emersione del lavoro irregolare, il miglioramento delle condizioni di lavoro (Musella 1996; ILO 2002; Birchall 2004). Il riferimento prevalente è dunque alle cooperative di produzione e lavoro, o alle cooperative di consumo che offrono ai lavoratori beni a buon mercato⁸.

Nel contesto del Mezzogiorno, cioè di un'area in ritardo di sviluppo all'interno di un paese avanzato, e considerando l'oggetto di questo lavoro, cioè l'inadeguatezza dei servizi collettivi, l'enfasi del discorso si sposta verso le imprese sociali e l'impatto della loro azione su aspetti immateriali legati alla produzione di capitale sociale, valori, beni relazionali⁹. Quello che più interessa mettere in luce è che nel Mezzogiorno il capitale sociale, sotto entrambe le dimensioni della fiducia e della reciprocità, è una risorsa scarsa (De Blasio e Nuzzo 2006; Sabatini 2005, 2007; Tronca 2008) ed è plausibile che la sua accumulazione sia stata erosa nel tempo, e non incentivata, in seguito alla gestione inefficiente dei Fondi Strutturali perché ciò ha alimentato l'assistenzialismo e le pratiche clientelari (D'Antonio e Scarlato op.cit.)¹⁰. Questa constatazione comporta due implicazioni.

⁸ Al riguardo, si rimanda ai documenti di accompagnamento della campagna *Cooperating out of poverty*, lanciata dall'*International Labour Office* (ILO) e dall'*International Co-operative Alliance* (ICA) nel 2004. Più di recente, hanno acquistato maggiore attenzione anche i temi connessi alla produzione di capitale sociale e di reti di relazioni (Simmons e Birchall 2008).

⁹ In questo scritto, il capitale sociale è inteso seguendo l'approccio relazionale (Donati 2008a e 2008b), cioè come un reticolo di rapporti sociali che valorizzano i beni relazionali. Un bene relazionale è un bene "la cui utilità per il soggetto che lo consuma dipende, oltre che dalle sue caratteristiche intrinseche e oggettive, dalle modalità di fruizione con altri soggetti" (Bruni e Zamagni op. cit., p.163).

¹⁰ In Sabatini (2007) emerge che il valore della spesa pubblica è negativamente correlato sia con il capitale sociale (costituito da associazioni volontarie) sia con l'indice di qualità sociale (che sintetizza i dati sulla qualità della sanità e della scuola, la precarietà del lavoro e le pari opportunità). Con le dovute cautele, questo dato segnala che non necessariamente la quantità della spesa si associa con la qualità e che le organizzazioni civili possono aiutare a razionalizzare la spesa pubblica.

In primo luogo, è evidente che in gran parte della realtà meridionale, data la modesta efficienza delle istituzioni pubbliche e la bassa diffusione di capitale sociale, offrire servizi collettivi e dunque opportunità è un approccio preferibile rispetto a quello di offrire assistenza e sostegno al reddito (si veda anche Scarlato 2007). L'offerta diretta di beni pubblici (ovvero l'espansione delle *capabilities*) in questo ambito è infatti più efficace e meno distorsiva perchè i servizi non sono trasferibili e non generano incentivi perversi. Alcuni servizi pubblici (si pensi, ad esempio, all'istruzione) attenuano poi l'inequità della distribuzione del reddito facilitando l'accesso degli strati più deboli della popolazione a prestazioni essenziali per una migliore qualità della vita così come ad opportunità di lavoro che agevolano la mobilità sociale.

In secondo luogo, nella scelta delle modalità di erogazione di beni pubblici e servizi collettivi, a mio avviso è opportuno tener conto che le imprese sociali, quando sono autenticamente orientate alla *mission*, da un lato riescono effettivamente a coinvolgere i cittadini e a dare voce ai bisogni, e dall'altro, hanno una forte ricaduta sulla diffusione di valori (solidarietà, equità, cooperazione), beni relazionali e fiducia generalizzata. Le imprese sociali operano infatti con modalità peculiari, attivando reti di relazioni e comportamenti non auto-interessati, accrescendo l'*empowerment* dei beneficiari, cioè la loro capacità di diventare soggetti attivi delle politiche sociali e di sviluppo. In sintesi, le imprese sociali generano un Valore Aggiunto Sociale (VAS) che ha un suo peso specifico, e una sua misura, accanto ai tradizionali parametri economici e finanziari¹¹.

Attraverso la promozione dell'economia civile, le istituzioni pubbliche possono quindi favorire l'accumulazione di capitale sociale¹² e questo, a sua volta, può innescare una pressione al miglioramento della qualità delle istituzioni formali. Inoltre, la crescita della partecipazione e dell'agenzia dei cittadini che ne consegue, attraverso un effetto di "contaminazione" di altre sfere dell'economia e della società, può rendere più efficace l'azione dello Stato nella lotta alla illegalità diffusa che affligge le Regioni meridionali.

Questo approccio non è in realtà privo di problemi e difficoltà. Le imprese sociali spesso producono servizi, dal settore socio-assistenziale al settore sanitario, dei quali il settore pubblico è il principale acquirente, pertanto la domanda può essere condizionata dalla "politica" e il rapporto con l'Amministrazione Pubblica può diventare facilmente un rapporto di dipendenza. Se le istituzioni locali non sono in grado di predisporre adeguati strumenti per garantire la qualità del servizio e per valutare i risultati della gestione, sorge il rischio di ricalcare comportamenti opportunistici e di "esternalizzare" le inefficienze tipiche della Pubblica Amministrazione, senza risolvere il problema della carenza di beni pubblici di qualità né quello della scarsità di capitale sociale.

Il rischio che le imprese sociali diventino un allungamento della sfera dello Stato e delle sue articolazioni territoriali, può essere invece ridotto se tali imprese

¹¹ Si veda Zamagni (2005); Borzaga (2007b).

¹² Per un approfondimento sul legame tra attività delle imprese sociali e accumulazione di capitale sociale, si veda Sacco e Zarri (2006). Per un'analisi empirica della relazione tra pratiche di responsabilità sociale e formazione di capitale sociale nel caso italiano, si veda Degli Antoni e Portale (2007).

privilegiano un'organizzazione a rete, attivando collaborazioni con altre imprese sociali, con imprese *for profit* e istituti di credito, con altre aggregazioni della società civile (Demozzi e Zandonai 2007; ISFOL 2006). In sintesi, il rischio di comportamenti opportunistici si stempera se le organizzazioni civili assumono la forma di imprese sociali di comunità, fortemente radicate nel territorio e se portano realmente pezzi di società civile e di beneficiari nella *governance*.

Al riguardo, va sottolineato che, in definitiva, un'impresa sociale può esistere stabilmente solo se legittimata dalla collettività di appartenenza e questo comporta una sorta di vigilanza che limita i comportamenti difformi dalla missione o opportunistici: per l'impresa sociale, "la possibilità di essere riconosciuta e legittimata dalla comunità di appartenenza è legata alla sua capacità di continuare a dare risposte ai bisogni della comunità stessa" (Salani 2005, p.178).

La pratica di stabilire relazioni regolari allargate e di promuovere la partecipazione attiva di diversi *stakeholder* nel governo dell'impresa, è funzionale anche ad una maggiore autonomia operativa e all'acquisizione di risorse di natura diversa, il che aiuta a superare gli ostacoli finanziari che frenano lo sviluppo e la crescita delle imprese *non profit*.

Non va poi dimenticato che l'adozione di un codice etico o la redazione di un bilancio sociale¹³, prevista espressamente dalla legge 118/2005, e molto diffusa nella cooperazione, permettono all'esterno di verificare l'adesione dell'impresa ad un comportamento socialmente responsabile e quindi di vigilare su come le risorse sono effettivamente utilizzate. In altre parole, gli strumenti di responsabilità sociale consentono agli *stakeholder* e alla comunità di appartenenza di convalidare la reputazione dell'organizzazione. Questo talvolta rende le imprese sociali strumenti di gestione delle risorse pubbliche più trasparenti rispetto a quegli enti locali che mettono in atto politiche sociali senza effettuare né un valido *screening* degli aventi diritto né il monitoraggio dei risultati raggiunti.

Un cenno merita infine la questione della qualità dei beni e servizi offerti. Innanzitutto, i beni pubblici e meritori sono beni che generano esternalità diffuse, visibili ai cittadini, elementi che possono essere misurati e valutati riducendo il rischio di pratiche clientelari. Inoltre è possibile introdurre incentivi per innalzare la qualità dei servizi collettivi. Ad esempio, si può preservare la libertà di scelta da parte dei portatori di bisogni attraverso la concorrenza tra i soggetti fornitori, una concorrenza che va interpretata come un processo finalizzato all'introduzione di differenti organizzazioni e soluzioni produttive per migliorare i servizi e per raggiungere una maggiore soddisfazione delle esigenze dei residenti (Bruni e Zamagni op. cit.; Ianes e Tortia 2008). Contestualmente, la qualità dei servizi dovrebbe essere valutata da enti autonomi di controllo attraverso indicatori che tengano conto dei risultati e dei processi, oltre che degli *input*, coinvolgendo i diretti beneficiari in modo che possano esprimere il loro apprezzamento e le loro esigenze (Fazzi 2008; Libanora 2008).

Nel concludere questo paragrafo è opportuno però segnalare anche alcune avvertenze, da tener ben presente prima di sperimentare quanto siano replicabili

¹³ Il bilancio sociale rende conto dell'*outcome* dell'impresa, cioè di quanto la produzione/attività è valsa a raggiungere gli obiettivi di utilità sociale (Agenzia per le ONLUS 2007).

nella realtà meridionale i casi di successo maturati in altri contesti. E' evidente che proprio nel Mezzogiorno, cioè la parte del territorio nazionale dove si concentrano la povertà e i fenomeni di disagio sociale nonché i ritardi delle istituzioni locali in materia di politica sociale, è auspicabile lo sviluppo dell'economia civile come leva per lo sviluppo economico. La disponibilità di risorse aggiuntive, fornite dalla politica regionale di sviluppo dell'Unione Europea, può rappresentare un'occasione di stimolo alle istituzioni locali nella direzione della promozione di imprese sociali.

E' altrettanto evidente che l'impegno delle Amministrazioni Pubbliche nel Mezzogiorno dovrà essere molto forte per arrivare ad un risultato tangibile. Oltre che risorse finanziarie, questo percorso richiede riforme istituzionali di un certo peso: la predisposizione di sistemi di accreditamento (che fissano i requisiti minimi essenziali perché le imprese sociali possano operare sul mercato) e di verifica dei risultati, l'adeguamento delle leggi regionali alla normativa nazionale e l'introduzione di leggi di incentivo alla nascita e alla diffusione delle imprese sociali. Infatti imprese come le cooperative sociali si sono diffuse "spontaneamente" in quei territori più ricchi di tradizione civica e dove erano radicate le abitudini fondate su fiducia generalizzata e relazioni mirate al bene comune. Queste abitudini e propensioni si diffondono per imitazione attraverso interazioni sociali ripetute e prolungate, creando un ambiente favorevole alla diffusione di imprese sociali (Ianes e Tortia op. cit.).

In assenza di queste condizioni, diventa necessario, ancora più che in altre Regioni, che le istituzioni pubbliche locali favoriscano gli embrioni di economia civile piccoli e tutto sommato isolati rispetto alle comunità di appartenenza, embrioni che nascono in un contesto ostile al loro sviluppo e che sono essenziali per attuare dall'interno un cambiamento del contesto sociale stesso. In altre parole, queste esperienze embrionali sono fattori cruciali per rompere la trappola della povertà sociale, una peculiare trappola della povertà dovuta a scarsità di capitale sociale e di beni relazionali (Antoci, Sacco e Vanin 2006; Sacco, Vanin e Zamagni 2006).

4. Amministrazioni locali e impresa sociale nel Mezzogiorno: un'analisi dei Piani di azione

Le indagini disponibili mostrano che nel Mezzogiorno le imprese sociali sono numerose ed il fenomeno è in crescita ma nel complesso queste organizzazioni rappresentano una forma alternativa di economia che è ancora gracile e che impiega competenze di livello inferiore rispetto ad altre aree del territorio nazionale (CNEL-ISTAT 2008; Unioncamere-*Excelsior* 2008). In questo paragrafo cercheremo di capire se le Regioni del Mezzogiorno stanno compiendo o meno dei passi nella direzione di modificare l'attuale scenario, favorendo il radicamento dell'impresa sociale.

In realtà, lo sviluppo dell'economia civile si fonda sull'iniziativa di imprenditori sociali privati, i quali portano avanti un'idea di intervento nel sociale e gradualmente realizzano il progetto grazie alla reputazione che si costruiscono nella comunità locale. Le istituzioni pubbliche sono però anch'esse un punto di

snodo importante perché possono facilitare lo sviluppo del progetto, valorizzando il Valore Aggiunto Sociale, oppure possono diventare un fattore di ostacolo. In particolare, è fondamentale il ruolo delle Regioni che, in virtù del nuovo Titolo V della Costituzione, hanno competenze esclusive o concorrenti negli ambiti di azione delle imprese sociali. Un elemento cruciale per lo sviluppo dell'economia civile è quindi che le Regioni garantiscano una programmazione unitaria delle risorse disponibili per le politiche sociali e sostengano l'innalzamento della qualità del sistema dell'offerta, valorizzando le reti presenti sul territorio (Odifreddi 2008)¹⁴.

Ciò significa che in primo luogo le Amministrazioni locali devono predisporre delle regole su cui costruire i mercati di qualità sociale. De Vincenti (2003), ad esempio, ritiene che il settore pubblico debba promuovere le imprese sociali fornendo sussidi diretti ai consumatori (attraverso forme di *voucher*¹⁵ o di detraibilità fiscale delle spese) invece che alle imprese. In questo modo viene preservata la concorrenzialità del mercato e, allo stesso tempo, si amplifica l'effetto di incentivo al consumo dei servizi la cui domanda è sottodimensionata rispetto all'utilità sociale a causa di esternalità ed asimmetrie informative. Sempre allo scopo di accrescere il grado di fiducia degli acquirenti, e quindi la domanda, è indispensabile l'organizzazione di un sistema di controllo della qualità dei servizi (accreditamento, monitoraggio e valutazione). L'ampliamento della domanda pagante rappresenta a sua volta la preconditione per la crescita dimensionale delle imprese sociali, migliorando lo sfruttamento di economie di scala e di scopo e il funzionamento del mercato.

Sul fronte dell'offerta, va invece incentivata l'attivazione di nuove imprese sociali, ad esempio fornendo servizi reali e finanziari per lo *start-up* o introducendo clausole sociali nelle gare pubbliche di appalto dei servizi collettivi che tengano conto del Valore Aggiunto Sociale delle imprese *non profit*.

Nel Mezzogiorno, come si è visto, questi temi si intersecano con i problemi tipici delle aree in ritardo di sviluppo, quindi il corretto punto di vista da assumere è quello dell'integrazione della politica sociale ordinaria e della politica regionale di

¹⁴ Sul rapporto tra enti locali e imprese sociali, si veda anche Ecchia (2008).

¹⁵ La legge 328/2000 ha istituito due tipi di titoli sociali: il *voucher* e l'assegno di cura, entrambi subordinati a requisiti legati a soglie di reddito e alla condizione di bisogno. Il *voucher* è un titolo di acquisto che può essere speso solo per comprare i servizi di assistenza previsti e solo presso i soggetti accreditati. L'assegno di cura è un trasferimento monetario per sostenere un carico di cura familiare. Si rimanda allo studio di Pasquinelli (2006), per un esame dei vantaggi e svantaggi connessi ai titoli sociali. Una sintesi delle tematiche relative ai *voucher* è offerta in Beltrametti (2004). Per un'analisi critica dell'esperienza italiana si legga invece Fazzi e Gori (2004). In Italia le Regioni tendono a preferire l'assegno di cura perché non ha vincolo di destinazione, dunque è più apprezzato dalla popolazione e genera un consenso immediato sul piano politico. L'assegno di cura poi comporta minori costi gestionali e amministrativi. Tuttavia, il *voucher* appare decisamente superiore al generico trasferimento monetario in quanto "con i *voucher* si passa da un sistema che finanzia l'offerta dei servizi (a gestione diretta o in convenzione) a un sistema che sostiene la loro domanda, puntando sulla libertà di scelta di individui e famiglie" (Pasquinelli e Gambino 2006, p.123). Inoltre, vincolando la domanda all'acquisto di specifici servizi, il *voucher* "promuove lo sviluppo dei mercati dell'offerta dei servizi in questione, aiuta ad orientare la domanda, e favorisce l'emersione del lavoro irregolare, poiché può essere speso solo presso imprese che operano sulla base di rapporti di lavoro a norma" (Cavallo ed altri 2008, p.284-285).

sviluppo attraverso misure come gli Obiettivi di servizio. Su questo punto va detto che ad oggi possiamo raccogliere solo alcuni “indizi” sull’orientamento delle Regioni meridionali in merito all’attuazione della nuova strategia di politica regionale. Più esattamente, il Rapporto annuale 2007 del DPS prevedeva che entro i primi mesi del 2008 le Regioni meridionali varassero un Piano di azione in cui rendere esplicito il percorso per la realizzazione degli Obiettivi di servizio. Al gennaio 2009 disponiamo dei Piani di azione di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia e Campania¹⁶ e tuttavia molte indicazioni in essi contenute rimandano a successivi provvedimenti.

Mettiamo qui a tema, in sintesi, alcuni tratti interessanti delineati in questi documenti, tenendo presente che lo spazio per l’azione del terzo settore è potenzialmente molto ampio per gli obiettivi legati all’istruzione, in particolare alla riduzione della dispersione scolastica, al successo scolastico e alle pari opportunità, così come per i servizi di cura, che rientrano nelle tradizionali attività delle cooperative sociali. Il *non profit* può avere un peso non trascurabile anche nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, ad esempio nelle attività di sensibilizzazione e informazione così come nei servizi a domicilio della raccolta differenziata. Si ricorda, infatti, che la legge 118/2005 sull’impresa sociale, comprende l’ambiente tra le tematiche di interesse generale proprie di questa forma d’impresa.

Va inoltre premesso che, per quanto riguarda l’obiettivo 1, “Istruzione”, è il Ministero dell’Istruzione ad essere formalmente beneficiario del premio, e dunque anche il Ministero dovrà elaborare un Piano di azione. Al riguardo, le Regioni Abruzzo e Basilicata non hanno esposto nei loro Piani previsioni sull’obiettivo “Istruzione” in quanto attendono l’elaborazione del Piano del Ministero per poi emanare delle azioni di raccordo.

Cominciamo dalla Regione Abruzzo, un territorio montano per il 65% caratterizzato da una scarsa densità della popolazione e da un tasso di crescita naturale negativo. L’offerta di strutture di cura si concentra quindi nei Comuni con maggior numero di abitanti, lasciando sguarnita una parte consistente di domanda per motivi dovuti sia alla scarsa diffusione territoriale dei servizi sia al costo elevato. In considerazione di questi dati, il Piano di azione prevede un incremento dell’offerta di servizi socio-educativi a gestione diretta dei Comuni ma anche concessi in gestione a soggetti esterni, in special modo nelle zone interne, nelle aree rurali e nelle aree extraurbane che sono poli di attrazione del pendolarismo per lavoro. A questo fine, si avvia l’attuazione del sistema di accreditamento dei soggetti del terzo settore che erogano servizi alla persona e si annuncia l’introduzione di sistemi di tariffazione differenziata. Per quanto riguarda i servizi di cura ad anziani, disabili e malati cronici, il Piano punta a raggiungere i *target* relativi all’Assistenza Domiciliare Integrata (cioè assistenza sanitaria e sociale) attraverso (i) il miglioramento del sistema informativo; (ii) la collaborazione con le reti sociali e di solidarietà; (iii) la valutazione della qualità dei servizi. Inoltre, la Regione ha disposto l’emanazione di linee guida per riqualificare l’assegno di cura,

¹⁶ I Piani di azione sono consultabile sul sito *web* del DPS dedicato agli Obiettivi di servizio: http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione.

utilizzato dal 2006 come strumento a sostegno delle famiglie che assistono direttamente le persone non autosufficienti¹⁷.

Anche la Regione Basilicata è caratterizzata da una struttura del territorio “difficile”, con uno squilibrio tra aree interne che da decenni subiscono una riduzione della popolazione ed aree cosiddette di corona (limitrofe ad altre Regioni) dove si concentrano i poli di sviluppo. La distribuzione dei servizi collettivi è quindi concentrata nei due capoluoghi, Matera e Potenza. Per migliorare la diffusione territoriale dei servizi per l’infanzia, specie nei centri rurali e montani, il Piano ha ideato dei servizi innovativi, i nidi rurali e le famiglie nido. In sostanza si tratta di una rete di strutture socio-educative che mette insieme le aziende agricole, le famiglie, gli educatori e le cooperative sociali. Il coinvolgimento del terzo settore è richiamato anche nella gestione dell’Assistenza Domiciliare Integrata ad anziani e non autosufficienti, un settore molto delicato a causa dell’incremento di dipendenze gravi dovute all’allungamento della vita della popolazione. Questo fenomeno si è accompagnato ad una forte disgregazione dei tradizionali sistemi di supporto familiare in seguito agli elevati flussi migratori, prevalentemente di giovani, allo svuotamento delle aree rurali, alla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Per il sostegno dei servizi di cura, il Piano mette in campo l’introduzione di *voucher* destinati alle famiglie, la costituzione di un sistema informativo e la valutazione della qualità. Infine, il Piano promuove e sostiene, in collaborazione tra i vari enti, anche con il terzo settore, le campagne di sensibilizzazione, educazione e formazione professionale in materia ambientale.

Da notare che sia la Regione Abruzzo sia la Regione Basilicata individuano indicatori di valutazione relativi alla tempistica degli interventi, all’efficacia (rapporto tra numero di interventi realizzati e numero di interventi da realizzare) e all’efficienza (rapporto tra numero di attività realizzate e risorse umane impiegate), ma solo l’Abruzzo introduce indicatori per verificare anche il gradimento dei destinatari.

La Regione Sardegna ha predisposto un Piano in cui si annuncia la promozione dell’*empowerment* degli attori locali, l’attivazione di reti di relazione e di fiducia, un sistema di accreditamento e di *voucher* per favorire nuovi servizi per l’infanzia, il potenziamento del volontariato sociale nelle cure domiciliari, l’attività di valutazione. Dallo studio del contesto emerge che il sistema a rete è ancora molto debole, anche se si riconosce come punto di forza una vasta presenza sul territorio degli organismi del terzo settore che la Regione intende consolidare attraverso accordi tra volontariato, Aziende Sanitarie Locali (ASL) ed enti locali per fornire servizi innovativi specialmente nelle aree interne e rurali non servite dall’offerta pubblica di servizi collettivi. Non si parla di impresa sociale nella sezione dedicata all’obiettivo “Istruzione” mentre si nominano le associazioni di volontariato a

¹⁷ Contributi economici per le famiglie in cui vivono persone non autosufficienti sono previsti anche dalle Regioni Puglia (assegno di cura), Basilicata e Sardegna. La Sicilia invece dispone di un sistema di buoni socio-sanitari (*voucher* e contributo economico) ai nuclei familiari con anziani non autosufficienti o disabili, ma il sistema di accreditamento per i servizi socio-assistenziali non è stato ancora predisposto. Molise, Calabria e Campania non hanno erogato fondi specifici per i non autosufficienti (FNP-CISL 2008).

proposito delle attività di sensibilizzazione sui vantaggi ambientali e della gestione dei rifiuti. Nel complesso, il Piano della Sardegna appare piuttosto vago sul ruolo dell'impresa sociale nel raggiungimento degli Obiettivi di servizio e quando il Piano cita il terzo settore, ciò viene fatto esclusivamente con riferimento alle attività di volontariato.

Veniamo alla Regione Calabria che parte da una condizione decisamente critica poiché mancano ancora i principali strumenti di programmazione della politica sociale: il Piano sociale regionale, previsto dalla legge 328/2000, è in fase di avvio e non sono stati ancora definiti i Piani di zona, presupposto per l'effettiva responsabilizzazione dei Comuni. Date queste difficoltà, il Piano di azione riconosce che il terzo settore, specialmente il volontariato, svolge un'azione determinante, bilanciando l'assenza o la carenza di servizi pubblici sul territorio. Il Piano incoraggia quindi la partecipazione dell'associazionismo e del volontariato nell'ambito delle misure per l'obiettivo 1, "Istruzione", attraverso il progetto "Scuole aperte" che persegue la riduzione della dispersione scolastica e la promozione della cultura della legalità intensificando le attività educative e ricreative oltre l'orario curricolare. Il Piano stabilisce poi l'introduzione di sistemi di accreditamento per innalzare la qualità dei servizi di cura rivolti alle famiglie, specie ai nuclei familiari più emarginati e residenti nei territori periferici. Si parla inoltre dell'adozione di strumenti di valutazione che utilizzano rilevazioni sul campo e interviste a gruppi di utenti per cogliere aspetti legati alla soddisfazione dei servizi.

Anche la Regione Sicilia mostra forti criticità sia per l'estensione del disagio sociale e dell'illegalità sia perché non è stato ancora approvato un testo integrato degli interventi e servizi sociali. Con riferimento all'obiettivo "Istruzione", il Piano di azione dispone un generico coinvolgimento delle reti sociali, in particolare del volontariato, nelle attività integrative e nei percorsi di alternanza scuola-lavoro. Nella definizione della strategia di diffusione dei servizi di cura per l'infanzia e dei servizi sociali a domicilio per anziani, si richiama invece la necessità di ricorrere a convenzioni con il privato sociale ma senza alcun cenno ai sistemi di accreditamento (da definire) e di valutazione. Più precisi e innovativi sono infine gli interventi inclusi nella sezione dedicata all'obiettivo del miglioramento della gestione dei rifiuti, dove sono accolti due progetti per la prevenzione e la riduzione dei rifiuti proposti da associazioni di volontariato. Il primo progetto è destinato alla raccolta e alla valorizzazione dei beni usati (mobili, vestiti ecc.) donati dai cittadini, beni ancora in buone condizioni e riutilizzabili. Il secondo è invece mirato al recupero e alla redistribuzione delle merci invendute o non consumate, per assegnarli alle cooperative sociali attive sul territorio.

Il Piano di azione della Regione Campania adotta il principio di sussidiarietà inteso tuttavia per lo più in senso restrittivo, limitato ad un incremento dell'offerta dei servizi ricorrendo al privato sociale. In quest'ottica, si prevede l'accREDITAMENTO dei servizi per l'infanzia, la differenziazione dell'offerta attraverso la creazione di servizi integrativi e innovativi, anche a carattere sperimentale (con priorità alle aree non coperte dai servizi per l'infanzia), l'introduzione di buoni. La valutazione è correttamente orientata a misurare l'impatto degli interventi sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo. Si tiene quindi conto dei risparmi di costo, del numero di

utenti presi in carico e di interventi realizzati, del reddito generato attraverso il “tempo liberato” cioè sottratto al lavoro di cura. Ma si considerano, e questa è una nota positiva, anche numerosi indicatori qualitativi come il grado di soddisfazione degli utenti rispetto ai servizi offerti e il grado di soddisfazione degli *stakeholder* e degli enti territoriali per le attività di supporto realizzate.

Con riferimento ai servizi di assistenza, il Piano introduce l’accreditamento e conferma alcuni obiettivi già presenti (sulla carta) nella vecchia programmazione: la realizzazione di un sistema di erogazione di *voucher* sociali e assegni di cura alle famiglie, l’accrescimento delle competenze delle figure professionali impegnate nel sociale, l’adozione di protocolli unitari per l’accesso ai servizi e l’introduzione di carte dei servizi nei Piani di zona. Il Piano contiene poi una proposta innovativa rispetto al vecchio ciclo finanziario, quella di costruire e promuovere un sistema di aiuti alle imprese sociali che offrono servizi di Assistenza Domiciliare Integrata. Questo riferimento (che rientra nell’obiettivo “Città solidali e scuole aperte” del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, FESR, di cui poi si dirà) è di grande interesse, ma al momento non è stato declinato in azioni da avviare e si tratta quindi solo di una buona intenzione. Le misure, nel complesso, vanno nella direzione giusta, ma sono estremamente generiche e non è dunque ancora possibile esprimere un giudizio complessivo.

Al margine di questa sintesi dei Piani di azione, proviamo a formulare alcuni commenti sui punti comuni verso cui convergono le disparate versioni delle varie Regioni. Innanzitutto notiamo che quasi tutte le Amministrazioni prevedono interventi nel campo dei sistemi di accreditamento e monitoraggio e l’introduzione di *voucher* per garantire la pluralità dell’offerta, così come è frequente l’annuncio di un maggior coinvolgimento del privato sociale nella gestione dei servizi collettivi. Tutto ciò rappresenta senza dubbio un passo avanti.

Sembra tuttavia ancora fortemente sottostimato il contributo che le imprese sociali possono fornire alle politiche di *welfare* e sviluppo. Le Regioni meridionali tendono spesso ad identificare il terzo settore con le associazioni di volontariato o con un indefinito “privato sociale” e trascurano il tratto distintivo delle imprese sociali, ad esempio delle cooperative sociali: la potenzialità di realizzare un’attività imprenditoriale, anche complessa sul piano manageriale, nata per soddisfare bisogni che non trovano una risposta nei servizi offerti dallo Stato o dal mercato, con una ricaduta forte sotto l’aspetto sociale, educativo e di trasmissione di valori. La logica dell’esternalizzazione residuale dei servizi pubblici laddove gli enti locali non dispongono di risorse appropriate, o la logica di ricorrere ad attività di assistenza, prevalgono dunque su una strategia che punti alla valorizzazione delle specificità autentiche delle imprese sociali.

Una conferma di questa tesi è data dal fatto che i Piani di azione contengono prevalentemente dei generici riferimenti alla partecipazione del volontariato, al terzo settore, al privato sociale, riferimenti che raramente si convertono in strumenti operativi di promozione della nascita di nuove imprese sociali fornitrici di servizi collettivi così da favorire effettivamente un’offerta plurale, tale da aumentare le capacità di scelta delle persone e delle famiglie.

Inoltre, ci sembra opportuno rimarcare che le attività di monitoraggio e di valutazione si concentrano, salvo eccezioni, su indicatori di efficacia e di efficienza

relativi alle azioni svolte dai soggetti che attuano le politiche sociali (numero di interventi realizzati, richieste soddisfatte, tempistica, risorse umane impiegate, progetti avviati), mentre è molto più bassa l'attenzione rivolta agli indicatori di processo, di *empowerment* dei beneficiari e del grado di soddisfazione dei cittadini fruitori dei servizi. Come è stato già evidenziato, sarebbe invece opportuno introdurre una valutazione di processo, oltre che dei risultati, utilizzando dati raccolti con tecniche partecipative (interviste e *focus group*) che danno informazioni sul grado di apprezzamento per le modalità di erogazione dei servizi, sulle dimensioni del benessere prodotte e sull'entità dei benefici agli *stakeholder* (inclusa la valorizzazione dei diritti umani) (Libanora 2008). Queste elaborazioni dovrebbero inoltre ricevere la massima pubblicità presso i beneficiari degli interventi. Infine, se la qualità deve diventare l'elemento che discrimina le attività del terzo settore all'interno del *welfare*, il sostegno all'impresa sociale dovrebbe concretizzarsi anche attraverso il finanziamento di sistemi di controllo della qualità all'interno delle organizzazioni *non profit* (Fazzi 2008).

5. Approfondimenti: un'analisi dei Programmi Operativi Regionali (POR)

E' possibile trarre ulteriori informazioni d'interesse dall'esame dei POR, i Programmi Operativi Regionali in cui le Regioni illustrano la strategia di sviluppo e la ripartizione della spesa dei Fondi Strutturali per il ciclo finanziario 2007-2013. Più precisamente, ho tentato di verificare se sul tema dell'impresa sociale sussiste un collegamento coerente tra la strategia di sviluppo dei POR ed i Piani di azione. Le voci più rilevanti per questo scopo sono gli Assi "Inclusione sociale" e "Sviluppo urbano", del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR), a cui fanno capo gli interventi di promozione della qualità della vita per tutte le fasce della popolazione¹⁸.

I POR esaminati si riferiscono all'obiettivo di coesione "Competitività Regionale e Occupazione" per Abruzzo, Molise e Sardegna (quest'ultima in regime di *phasing in*) mentre i POR delle rimanenti Regioni, Basilicata (in regime di *phasing out*), Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, ricadono nell'obiettivo "Convergenza", l'obiettivo di riequilibrio e riduzione dei divari sul quale si concentrano le risorse comunitarie (70%).

Considerando per prima la Regione Campania, tra i principali obiettivi dell'Asse III "Inclusione sociale" del FSE, troviamo: l'inserimento lavorativo per le fasce svantaggiate, la cultura delle pari opportunità per le donne e i disabili, la lotta alla povertà, la promozione di una cittadinanza partecipata, i servizi per la sicurezza delle città anche in sinergia con le misure per ridurre l'abbandono scolastico e il disagio sociale, il supporto ai sistemi di integrazione socio-sanitaria. Il programma contempla anche la distribuzione alle donne di *voucher* per l'acquisizione di servizi che ne facilitino l'ingresso sul mercato del lavoro così come un programma di *voucher* a sostegno della formazione, entrambi presupposti per accrescere la

¹⁸ I POR delle Regioni del Mezzogiorno sono scaricabili dal sito *web* del DPS: http://www.dps.mef.gov.it/qsn/qsn_programmioperativi.asp.

domanda rivolta al terzo settore. L'Asse II "Occupabilità" ha tra le sue misure la concessione di microcredito per la creazione di imprese, includendo tra i destinatari le cooperative sociali. E' stabilita poi la complementarità con altri programmi, cioè con l'Asse VI "Sviluppo urbano e qualità della vita" del FESR e con il programma comunitario *Progress* (Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale). L'Asse "Sviluppo urbano" del FESR comprende tra gli obiettivi operativi quello definito "Città solidali e scuole aperte" che intende accrescere i servizi sociali anche attraverso un sistema di aiuti mirato alle imprese sociali, con priorità per quelle che offrono servizi per l'infanzia, per gli anziani e i disabili e quelle che sostengono donne, giovani e immigrati a inserirsi stabilmente nel mercato del lavoro. Nonostante questi cenni, nel complesso il POR Campania affida un ruolo marginale alle imprese sociali, ed anzi nel documento di pianificazione del FSE si parla di scarso attivismo della cooperazione sociale in materia di inserimento lavorativo dei disabili. Da notare però che la Regione Campania è l'unica in Italia che non ha ancora recepito la legge 381/1991 sulla cooperazione sociale e dunque non ha predisposto azioni specifiche a sostegno di queste imprese né ha istituito un Albo regionale delle cooperative sociali. Inoltre, la legge nazionale 328/2000 sulle politiche sociali è stata recepita formalmente dalla Campania attraverso la legge regionale 11/2007 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale) ma l'attuazione effettiva di una politica sociale organica è ancora molto lontana (basti pensare che il Piano sociale regionale è stato completato e avviato alla discussione solo nel gennaio 2009). Non c'è quindi molto da stupirsi se poi l'economia civile mostra evidenti fragilità a strutturarsi sul territorio campano.

Uno strumento innovativo a favore dell'impresa sociale in Campania può però derivare dall'accordo siglato tra la Regione e la Banca Europea degli Investimenti (BEI) all'interno del progetto JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*). L'iniziativa JEREMIE utilizza i Fondi Strutturali nonché risorse e consulenza del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) al fine di migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese ai finanziamenti (al microcredito, al capitale di rischio e alle garanzie). Questo fondo dedicato consente quindi ai Paesi Europei che vi accedono di ricapitalizzare o promuovere la nascita di piccole imprese, attraverso una gestione mediata da una società finanziaria regionale. L'accordo tra BEI e Regione Campania mobilita 10 milioni di euro a capo dell'Assessorato per le Politiche sociali e 80 milioni di euro gestiti dall'Assessorato per le Attività produttive e potrebbe rappresentare un volano per lo *start-up* delle imprese sociali.

Altra innovazione degna di essere sottolineata, è che la Regione Campania nel gennaio 2009 ha presentato alla discussione delle parti sociali il Piano sociale regionale 2009-2011. Il Piano si sforza di collegare le politiche sociali alla programmazione comunitaria, in particolare a quanto predisposto dal Piano di azione per gli Obiettivi di servizio, colmando, almeno nelle intenzioni, una lacuna vistosa della strategia di sviluppo perseguita fino ad oggi¹⁹.

¹⁹ Il disegno di far confluire in una strategia organica le politiche sociali assume in certi punti dei contorni poco chiari: ad esempio, nella sezione dedicata all'Assistenza Domiciliare Integrata, si

La Regione Sicilia nella sezione del POR dedicata al Fondo Sociale, evidenzia la necessità di supplire alle carenze di capacità e progettazione del *non profit*, anche se non sono espressi dettagli di questa azione di promozione. Al riguardo, da un lato viene previsto il coinvolgimento del terzo settore nell'Asse II "Occupabilità", nell'Asse III "Inclusione sociale" e nell'Asse IV "Capitale umano" con riferimento prevalentemente ai servizi per la formazione e l'inserimento lavorativo, dall'altro le misure di sostegno sono generiche, ad eccezione dell'aggiornamento del sistema di accreditamento e della costituzione di patti formativi locali. Il Piano Operativo del FESR contiene invece un Asse "Sviluppo urbano sostenibile" che affronta il tema dei servizi ai cittadini e, trasversalmente, le questioni sociali, considerando le imprese sociali tra i potenziali beneficiari ma fornendo poche indicazioni al riguardo (la creazione di centri di servizio per le imprese sociali, l'adeguamento dei criteri di qualità sociale, ecc.). La formulazione di un nuovo sistema di accreditamento riguarda poi solo le strutture che si occupano di formazione, mentre i *voucher* di cui si discute nei documenti sono destinati alla formazione e ai servizi di conciliazione del lavoro e carichi familiari rivolti alle donne. Anche la Regione Sicilia, quindi, non sembra aver messo a fuoco interventi integrati per cogliere le potenzialità dell'impresa sociale come strumento di attuazione delle politiche di sviluppo.

Dalla ricognizione effettuata per la Regione Puglia, il risultato che emerge è più complesso. La Puglia introduce il *voucher* di conciliazione e un nuovo sistema di accreditamento per gli enti di formazione, nonché *voucher* e sussidi per facilitare l'accesso ai servizi da parte di persone a rischio di esclusione sociale. Tuttavia nel Piano Operativo del FSE le imprese sociali appaiono in modo esplicito solo in un punto: la realizzazione di progetti per la gestione dei beni confiscati alle associazioni mafiose (Asse II "Occupabilità"). Invece nella programmazione del FESR troviamo riferimenti al privato sociale nell'Asse III "Inclusione sociale", che annuncia la predisposizione di un regime di aiuti per accrescere i servizi di cura offerti dal privato sociale, dando priorità ai processi di aggregazione in consorzi, ai processi di certificazione di qualità e alla formazione di capacità manageriali. Le imprese sociali sono poi elencate espressamente nell'Asse VI "Competitività dei sistemi produttivi ed occupazione" tra i potenziali beneficiari del microcredito per le fasce deboli finanziate anche attraverso l'iniziativa JEREMIE. Infine, l'asse VII "Competitività dei sistemi urbani" intende incentivare la gestione di immobili

prevede di introdurre assegni di cura alle famiglie mentre successivamente, con riferimento alle politiche per le persone anziane, si parla della diffusione di buoni spendibili per l'acquisto di servizi. La stessa oscillazione tra un approccio che punta sul sostegno diretto del reddito delle fasce svantaggiate e la preferenza per una politica d'inclusione sociale realizzata privilegiando l'accesso ai servizi collettivi, intesi in senso lato, ricompare nel capitolo dedicato alle politiche di contrasto alla povertà. Infatti da un lato si afferma la priorità di assicurare un esteso ventaglio di servizi sociali ai cittadini come strumento per l'inclusione sociale, dall'altro si ribadisce l'opportunità di tracciare un bilancio dell'esperimento del Reddito di cittadinanza (introdotto con la legge regionale 2/2004 e rifinanziato per il 2009 con 77 milioni di euro, di cui 65 milioni assegnati negli anni precedenti e non spesi!) al fine di individuare dei correttivi. A mio parere, se il Piano intende conciliare i due diversi approcci, andrebbe reso esplicito con che modalità farlo per evitare ambiguità o effetti contraddittori che potrebbero, nella fase di attuazione, creare problemi di gestione rendendo queste misure poco efficaci.

recuperati o realizzati dal privato sociale e dall'economia civile. Sembra quindi che l'Amministrazione pugliese abbia una chiara intenzione di valorizzare il terzo settore, l'impresa sociale specialmente, anche in connessione con il recente avvio dei Piani sociali di zona e con l'inizio di una nuova fase del *welfare* locale. Tuttavia, questo interesse generale in pratica si traduce in strumenti di promozione non sempre collegati tra loro con coerenza e si rimanda a prossimi atti amministrativi la disciplina dei punti relativi al terzo settore.

A differenza dei casi precedenti, la Calabria e la Basilicata hanno seguito una scelta più netta di politica di promozione dell'impresa sociale.

La Regione Calabria è esplicita nell'affermare un orientamento della politica di inclusione sociale che potenzi il terzo settore e le imprese sociali, probabilmente anche a causa della debolezza delle strutture pubbliche esistenti (si pensi che i Piani di zona in attuazione della legge 328/2000 sono ancora in via di definizione) e del riconoscimento che le organizzazioni *non profit*, pur essendo numerose, sono poco coordinate ed organizzate e richiedono dunque un'azione mirata. Al terzo settore è riservata una particolare attenzione all'interno del Piano Operativo del FSE, nell'Asse II "Occupabilità" dove si prevedono programmi di formazione e consulenza per migliorare le capacità delle imprese sociali e specialmente nell'Asse III "Inclusione sociale". In quest'ultimo, l'intervento a favore delle imprese sociali si articola in servizi di assistenza tecnica e in numerosi incentivi per l'adozione di modelli aziendali innovativi, per stabilizzare l'occupazione, realizzare servizi per l'infanzia, adottare marchi di qualità, ecc. Il Piano Operativo per il FESR, nell'Asse IV "Qualità della vita e inclusione sociale", prevede azioni per migliorare i servizi collettivi così come per la sicurezza e la legalità ma non coinvolge il terzo settore. Infine la Regione Calabria intende ricorrere agli strumenti finanziari offerti dal programma europeo JEREMIE attraverso i fondi della BEI e del FEI.

La Regione Basilicata nell'Asse IV "Inclusione sociale" del FSE, enfatizza le misure per il (re)inserimento lavorativo di fasce svantaggiate della popolazione, come i servizi di accompagnamento per le donne, contemplando anche una maggiore offerta di servizi sociali da parte del terzo settore. I servizi di inserimento lavorativo si associano all'erogazione di un sussidio di integrazione di reddito introdotto nel 2005. Si prevede inoltre di intervenire sulle capacità professionali del terzo settore al fine di ridurre la dipendenza dal sostegno pubblico, utilizzando anche il microcredito all'imprenditorialità sociale in tutti i campi di contrasto alla marginalità e alle discriminazioni. L'indirizzo della strategia è dunque quello di estendere gli spazi per le imprese sociali attive nei servizi di cura e di inserimento lavorativo delle fasce deboli. Questa ambizione agisce in sinergia con l'Asse V "Sistemi urbani" e l'Asse VI "Inclusione sociale" del FESR, in cui si riprende ancora il tema dell'introduzione di incentivi all'economia civile come strumento per combattere il degrado sociale e migliorare l'offerta dei servizi collettivi (assistenza domiciliare ai non autosufficienti, gestione degli asili nido, servizi di mensa, trasporto disabili, ecc.). Precisamente, al fine di accrescere l'esternalizzazione dei servizi collettivi alle imprese sociali, si tracciano due linee di intervento per la promozione e la qualificazione dell'economia civile: (i) il sostegno a modelli imprenditoriali innovativi di organizzazione dei servizi sociali

(ii) l'introduzione di un regime di aiuti *ad hoc* per gli investimenti realizzati da imprese sociali.

Passo ora ad analizzare le scelte compiute dalle Regioni meridionali collocate nell'obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione". La premessa è che in questo caso le strategie di sviluppo privilegiano priorità legate all'irrobustimento del sistema produttivo e all'inserimento lavorativo e dunque l'attenzione dei Piani Operativi Regionali si sofferma poco sulle politiche sociali in senso stretto o sulla qualità della vita e molto di più sulle politiche di formazione e lavoro.

La strategia del FSE della Regione Abruzzo richiama l'importanza dell'impresa sociale sia con riferimento alle attività delle banche etiche e del microcredito per favorire l'occupazione delle donne (Asse II "Occupabilità"), sia inserendo le cooperative sociali e le organizzazioni *non profit* tra i beneficiari dell'Asse III "Inclusione sociale", rivolto prevalentemente al (re)inserimento di persone svantaggiate in percorsi di istruzione, formazione e lavoro. La programmazione del FESR non fa invece alcun cenno al privato sociale e al terzo settore.

La Regione Molise parte da una condizione di elevata coesione sociale, bassa presenza di criminalità e limitate condizioni di degrado sociale. Tuttavia la questione dei servizi collettivi presenta delle criticità legate all'invecchiamento della popolazione e alla difficoltà di raggiungere attraverso l'offerta pubblica una grande parte di cittadini, date le caratteristiche del territorio (vi sono molte zone montane e rurali poco accessibili). Nonostante ciò, gli interventi per migliorare la qualità della vita e l'offerta di servizi sociali non menzionano tra gli attori il terzo settore, fatta eccezione per l'Asse III "Inclusione sociale" del FESR con riferimento circoscritto alle azioni di inserimento lavorativo svolte dalle imprese sociali. Infine, il miglioramento del sistema di accreditamento e degli *standard* qualitativi è mirato unicamente ai servizi di formazione e servizi per il lavoro.

Per ultima, la Regione Sardegna nel Piano Operativo del FSE ammette le imprese del terzo settore tra i beneficiari delle misure di sostegno dell'Asse III "Inclusione sociale", in sinergia con l'Asse II "Inclusione sociale" del FESR, destinati prevalentemente ai servizi per l'impiego. Il Piano riconosce la presenza di un numero elevato di cooperative sociali che tuttavia sono piccole, poco imprenditoriali ed eccessivamente legate agli appalti pubblici. Il sostegno alle imprese sociali consiste dunque in azioni di riqualificazione del personale e del *management* e incentivi al *networking*, a progetti di eccellenza, alla stabilizzazione del personale. Anche in questo caso, la certificazione di qualità e il sistema di accreditamento di cui si parla sono finalizzati esclusivamente agli organismi che svolgono formazione.

6. Conclusioni e spunti di riflessione

Al termine di questa indagine basata sugli atti di programmazione regionale dello sviluppo, possiamo tentare di ricomporre il quadro frammentato cercando alcune relazioni unificanti, delle analogie all'interno della varietà di interventi predisposti. La prima idea su cui riflettere è che le scelte politiche compiute dagli enti locali potrebbero essere semplicemente vincolate dalla presenza attuale del terzo settore.

In realtà, la rilevanza assegnata alle imprese sociali solo in parte rispecchia il peso del *non profit* nel territorio (si veda la Tabella 3). Ad esempio, il POR della Regione Sardegna riconosce come punto di forza il terzo settore, e infatti il numero di cooperative sociali è molto elevato sia in valore assoluto sia in rapporto alla popolazione. Tuttavia l'impostazione di *policy* seguita non è ben delineata nel Piano di azione. Allo stesso modo, la Regione Sicilia, pur essendo al primo posto tra le Regioni del Mezzogiorno per il numero di cooperative sociali, limita il privato sociale e il terzo settore a segmenti marginali nelle politiche di sviluppo e nel Piano di azione. La Regione Basilicata, invece, parte da una presenza ridotta di cooperative sociali eppure punta decisamente sulla loro azione per attuare la strategia di sviluppo e realizzare gli Obiettivi di servizio. In parte anche la Regione Calabria segue questo percorso, anche se con una traiettoria un po' più obliqua. E così via, si riscontrano dati contraddittori nelle esperienze e negli indirizzi di tutte le Regioni del Mezzogiorno.

Tabella 3 - Cooperative sociali e Spesa pro capite per servizi sociali dei Comuni nel Mezzogiorno. Anno 2005

<i>Regioni e circoscrizioni</i>	<i>Numero</i>	<i>Cooperative ogni 100mila abitanti</i>	<i>Spesa* pro capite per servizi sociali dei Comuni</i>
Abruzzo	201	15,4	55,8
Molise	67	20,9	41,8
Campania	235	4,1	39,4
Puglia	545	13,4	42,4
Basilicata	131	22,1	41,0
Calabria	235	11,7	27,0
Sicilia	589	11,7	75,3
Sardegna	484	29,2	110,4
Mezzogiorno	2.487	12,0	-
- Sud	-	-	40,1
- Isole	-	-	84,0
Nord-Ovest	1.979	12,7	112,6
Nord-Est	1.466	13,2	146,1
Centro	1.431	12,6	111,0
<i>Italia</i>	<i>7.363</i>	<i>12,5</i>	<i>98,0</i>

Fonte: Istat (2007 e 2008).

* Per spesa si intendono gli impegni di spesa in conto corrente di competenza relativi al 2005, di Comuni e associazioni di Comuni, per l'erogazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali.

La seconda ipotetica spiegazione del diverso accento che il terzo settore assume all'interno della programmazione regionale, è che questa decisione sia correlata allo stato di attuazione della legge 328/2000 sulle politiche sociali integrate. Non è questa la sede per addentrarci in un'analisi approfondita, però alla luce dei documenti di programmazione, la lettura è che l'applicazione della politica sociale presenta tratti molto disomogenei e comunque mostra gravi lacune in tutte le Regioni del Mezzogiorno, come del resto risulta dal livello di partenza degli Indicatori degli Obiettivi di servizio mostrati nella Tabella 2. Similmente, è arduo trovare qualche nesso sistematico considerando il livello della spesa dei Comuni per la politica sociale, anch'esso molto differenziato tra le Regioni meridionali ma, con l'eccezione della Sardegna, sempre largamente al di sotto della media nazionale (di nuovo, cfr. Tabella 3). Le linee di intervento assunte verso l'impresa sociale sembrano quindi il risultato di scelte politiche che riflettono, più che un'esperienza già maturata o altri fattori di contesto, differenti visioni di lungo

periodo adottate dalle Amministrazioni locali in materia di *welfare* e sviluppo. Tali visioni, peraltro, non sempre sono disegnate seguendo una linea di continuità tra i Piani di azione e Programmi Operativi Regionali e appare spesso debole il coordinamento delle azioni previste nei diversi Assi.

Altra contraddizione su cui vogliamo porre l'enfasi, è quella che spesso emerge tra la documentazione relativa ai Fondi Strutturali e alcune affermazioni contenute nelle leggi regionali. Ad esempio, la Regione Puglia ha emanato la legge 17/2003 che riconosce una funzione strategica al terzo settore e che chiama le organizzazioni *non profit* a partecipare alla programmazione del sistema integrato dei servizi sociali e alla sua realizzazione. Inoltre, presso l'Assessorato ai servizi sociali è stata istituita una Commissione per le politiche sociali in cui è presente una rappresentanza del terzo settore. Anche la Regione Abruzzo con la legge 38/2004 ha attuato un riordino delle norme sulla cooperazione sociale ribadendo l'intento di promuovere lo sviluppo delle cooperative sociali e istituendo una Commissione regionale per la Cooperazione sociale di cui sono membri anche rappresentanti delle cooperative²⁰. Da queste due Regioni sarebbe stato dunque legittimo aspettarsi degli interventi più incisivi a favore del terzo settore nella programmazione dello sviluppo e in quella relativa agli Obiettivi di servizio.

Alcuni spunti utili per un confronto tra ciò che è stato fatto dalle Regioni meridionali e le strade che potrebbero essere esplorate, si ricavano da un esempio riconducibile ad un polo diametralmente opposto: il caso della Regione Lombardia, che negli ultimi dieci anni ha impostato un modello di *welfare* "a scelta individuale" utilizzando il sistema dei *voucher* formativi e sociali e numerosi incentivi per la promozione del terzo settore²¹. Il POR per la programmazione del FSE nel ciclo 2007-2013 conferma questa attenzione nell'Asse "Inclusione sociale", individuando il *non profit* e le cooperative sociali tra i principali soggetti che dovranno progettare e realizzare i servizi alle persone e, allo stesso tempo, tra i soggetti beneficiari di misure di sostegno (ad esempio, per la creazione e la qualificazione delle reti del privato sociale). Inoltre viene considerato il ricorso al programma JEREMIE per accrescere i finanziamenti ed i sussidi agli enti *non profit*, oltre che alle piccole e medie imprese. Questo canale di accesso al credito si aggiungerebbe al Fondo per i finanziamenti agevolati alle cooperative sociali e ai contributi per la costituzione di nuove cooperative introdotti dalla legge regionale 21/2003 sulla cooperazione sociale, condizionando però il sostegno finanziario al rispetto dei criteri fissati per garantire la qualità dei servizi (controllata anche con rilevazioni della soddisfazione dei beneficiari). A questo scopo, la Regione ha istituito un sistema informativo che consente di monitorare l'evoluzione del comparto, di pari passo con il monitoraggio dell'esclusione sociale condotto dall'Osservatorio regionale al cui interno è coinvolto direttamente il terzo settore.

²⁰ Si veda anche Cittadino ed altri (2008).

²¹ La giunta regionale ha introdotto nel 2003 un programma di *voucher* e ha avviato la creazione di un "quasi mercato" per l'Assistenza Domiciliare Integrata agli anziani non autosufficienti e ai disabili (Fazzi e Gori 2004). E' questo l'unico caso in Italia in cui il sistema dei *voucher* sociali è stato adottato dalla Regione, mentre altrove vi sono state sperimentazioni limitate all'iniziativa di alcuni Comuni. Per un esame esteso del sistema lombardo di *welfare*, si rimanda a Gori (2005) e Pasquinelli (2006).

La concezione di *welfare* plurale della Regione Lombardia è dunque definita su più fronti, a cominciare dalla coprogettazione degli interventi attraverso il Tavolo permanente del terzo settore istituito nel 2002 presso la Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione e attraverso la Consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione, introdotta dalla legge 21/2003. Come si è detto, il modello lombardo si articola poi in varie direzioni: gli interventi per la raccolta di informazioni, la promozione di iniziative fino ad arrivare alle misure di sostegno della qualità²². In breve, in Lombardia le istituzioni locali stanno consolidando la presenza del terzo settore e della cooperazione sociale nel *welfare* e, più in generale, nel sistema imprenditoriale, potenziando sia la domanda sia l'offerta di servizi che esso produce, e dunque creando un mercato dei servizi di qualità sociale in un numero via via crescente di settori in cui si configurano attività di utilità collettiva.

E' facilmente intuibile che il percorso di trasformazione del *welfare* verso la creazione di mercati di qualità sociale non è affatto semplice e che la piena efficacia di un sistema fondato sul valore della libertà di scelta si dispiega in un contesto maturo (le persone devono avere un'adeguata informazione sui servizi alternativi, deve essere poco costoso per le famiglie cambiare istituzione/impresa sociale, i mercati devono essere contendibili, ecc.). Nè va trascurato il rischio che l'accresciuta competitività tra le organizzazioni *non profit* possa snaturarne logiche e comportamenti (Fazzi e Gori 2004).

Il modello lombardo non è dunque esente da difetti, ambiguità, elementi controversi (Gori 2005; Pasquinelli 2006). Tuttavia, l'esperienza dei Comuni lombardi che hanno fatto ricorso ai *voucher* sociali mostra che, una volta metabolizzato, il cambiamento può rappresentare una spinta a migliorare i servizi e, in particolare, "quanto più l'offerta di servizi, in un dato ambito territoriale, è chiusa, rigida, legata a uno o pochi enti produttori, tanto più il *voucher* costituisce un'opportunità da sfruttare" (Pasquinelli e Ielasi 2006, p.157).

Anche la Regione Emilia-Romagna rappresenta un esempio significativo di democrazia partecipativa e di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Cittadino ed altri op.cit.): la legge 3/1999 ha istituito una Conferenza regionale del Terzo settore come strumento di raccordo presso la Giunta regionale, il settore *non profit* affianca le istituzioni pubbliche nella disciplina della legge 2/2003 sul Sistema integrato di interventi e servizi sociali, la Regione ha emanato linee guida per la partecipazione nel Terzo Settore ai processi di programmazione previsti dal Piano Socio Sanitario Regionale 2008-2010. La Regione sta cercando poi di strutturare l'informazione e l'accesso ai servizi di *welfare* attraverso una rete di sportelli sociali che orientino i cittadini sulle opportunità offerte dai diversi sistemi locali, strumento che in futuro potrà rappresentare un punto di snodo anche a favore dei servizi sociali offerti dal terzo settore.

²² Lo sforzo di dare un'impronta unitaria alla programmazione è testimoniato anche dal fatto che nel febbraio 2008 la Regione Lombardia ha emanato un Testo Unico sul terzo settore che riordina e semplifica le leggi regionali in materia (legge 1/2008). Inoltre è stata approvata una legge quadro (n.3/2008) che riorganizza l'intera rete di servizi sociali e socio-sanitari definendo i compiti degli enti pubblici e del *non profit* e che chiama il terzo settore a partecipare alla programmazione e alla gestione della rete regionale dei servizi.

Inoltre, la legge 7/1994 sulla cooperazione sociale afferma che “la Regione riconosce alla cooperazione sociale un ruolo specifico in ragione della finalità pubblica, della democraticità e della imprenditorialità che la contraddistinguono”. La legge quindi stabilisce un sistema di contributi (a fondo perduto e a tasso agevolato, garanzie fidejussorie) per l’avvio e lo sviluppo di queste imprese nonché norme di raccordo tra settore pubblico e settore *non profit* per costituire una rete integrata di servizi pubblici in materia socio-assistenziale, sanitaria, educativa, formativa e di sviluppo dell’occupazione. Da notare ancora che all’art.7 la legge disciplina le politiche attive del lavoro, dichiarando che “la Regione riconosce nelle cooperative sociali un soggetto privilegiato per l’attuazione di politiche attive del lavoro finalizzate a: (a) sviluppare nuove occupazioni nei servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi; (b) sviluppare nuova occupazione a favore delle fasce deboli del mercato del lavoro.” L’art.8, poi, incoraggia le cooperative sociali a svolgere attività formative rivolte ai soggetti svantaggiati mentre l’art.10 stabilisce che nell’assegnazione degli appalti di fornitura di beni o servizi diversi da quelli socio-assistenziali, sanitari ed educativi, il progetto di inserimento dei soggetti svantaggiati costituisce un importante elemento di valutazione qualitativa.

Considerando i servizi assistenziali, la Regione Emilia-Romagna ha privilegiato, rispetto ai *voucher*, un sistema di trasferimenti monetari (gli assegni di cura), a integrazione delle cure domiciliari offerte dal servizio pubblico. Nei vari segmenti delle politiche sociali, la Regione sta però esplorando i vantaggi di un modello fondato sul sistema di accreditamento (adottato nel 2000 nei servizi per l’infanzia e l’adolescenza e avviato dal 2004 nei servizi sanitari e socio-assistenziali a domicilio) e sui buoni-servizio, come si evince dall’esempio di un progetto innovativo, il “Progetto Anziani” della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna: la Fondazione, sulla base di una convenzione con gli enti locali, organizza l’offerta di servizi di assistenza agli anziani fortemente personalizzati che vengono forniti da soggetti del terzo settore. L’esperimento propone 11 tipologie di pacchetti di servizi di assistenza attribuiti attraverso *voucher* a valere su un conto aperto dalla Fondazione, in cui confluiscono i contributi della Fondazione e quelli della famiglia beneficiaria. La famiglia può fare di volta in volta prelevamenti dal conto per pagare i servizi compresi nel pacchetto all’impresa sociale che la stessa famiglia ha scelto tra quelle ammesse dalla Fondazione (per i dettagli, si rimanda a Cavallo ed altri 2008; Beltrametti 2004).

Un ultimo cenno lo riserviamo alla programmazione delle risorse comunitarie predisposta dalla Regione Emilia-Romagna. I lineamenti degli Assi prioritari del FSE dettano una strategia di integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali, definendo esplicitamente la crescita dell’imprenditorialità sociale e del terzo settore come motore dello sviluppo economico. In dettaglio, l’Asse “Adattabilità” elenca tra le azioni significative quelle a sostegno della nascita e del consolidamento delle imprese sociali, soprattutto femminili, mentre l’Asse “Inclusione sociale” concentra le politiche occupazionali per i soggetti svantaggiati sulla promozione dell’economia sociale.

Tirando le fila, gli esempi delle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna, seppur descritti molto brevemente, mostrano che sul territorio nazionale è in atto una fase di sperimentazione di nuovi ruoli per l’impresa sociale, un serbatoio di esperienze

da cui le Regioni meridionali possono attingere per tentare di replicare nei loro territori buone prassi già rodiate con successo altrove. E se da un lato va tenuto conto delle difficoltà organizzative e di regolazione che incontrerebbero le Regioni meridionali nella trasposizione dei principi ispiratori di modelli innovativi in contesti fragili sotto il profilo istituzionale, dall'altro lato devono essere considerati con grande attenzione anche i benefici che ne potrebbero discendere.

L'analisi comparata con le esperienze più evolute di altre Regioni del Paese fa però capire, per differenza, che lo scenario che tenderà a prevalere per l'impresa sociale nelle Regioni del Mezzogiorno allo stato attuale non è ancora completamente e uniformemente tratteggiato. Infatti spesso sembra che il modello identitario del terzo settore che hanno in mente gli Amministratori locali meridionali sia quello di organizzazioni private viste come semplici emanazioni della sfera pubblica, un supporto del *welfare* istituzionale laddove questo è molto esile o al massimo un sistema di imprese regolamentate che favoriscano la pluralità dell'offerta di alcuni servizi ai cittadini. Nell'attuazione delle linee guida enunciate nei documenti analizzati, questa visione dovrebbe subire invece una drastica sterzata verso un modello più completo, che ha come sua cifra l'offerta di servizi differenziati alla persona per combattere la marginalità sotto diverse dimensioni così come la crescita delle capacità di tutti gli *stakeholder* che partecipano all'impresa e che fruiscono dei suoi benefici. Un modello d'imprenditorialità sociale che sia autonomo e interdipendente rispetto a Stato e mercato, che adotti un codice di comportamento peculiare, fondato sulla solidarietà, e che rappresenti un terreno su cui possa fiorire un'autentica "economia civile". Questo modello si può raffigurare solo esaltando le specificità dell'impresa sociale all'interno di una strategia unitaria, che integri la normativa nazionale e le indicazioni regionali, i Piani di azione ed i Programmi Operativi Regionali, e superando la tendenza a ricorrere a previsioni frammentarie ed episodiche che appaiono aspirazioni puramente formali quando non è detto nulla circa le modalità in cui dovrebbe svolgersi la partecipazione del terzo settore.

Oltre alla programmazione omogenea (anche in merito a procedimenti amministrativi, sistemi di accreditamento, misure di valutazione, ecc.), una formulazione adeguata di questo processo di trasformazione richiede la coprogettazione insieme al terzo settore, assegnando ad esso il compito di interpretare i bisogni del territorio e indirizzare le risposte, e il riconoscimento di un ruolo attivo dell'impresa sociale nel sistema produttivo locale, sperimentando nuove aree di intervento. Un modello di *welfare* e sviluppo in cui il terzo settore è pienamente valorizzato, richiederebbe infatti uno sguardo ampio, includendo nel raggio di azione dell'impresa sociale funzioni di primo piano nell'ambito dei servizi alla persona, della lotta alla dispersione scolastica, delle misure di accompagnamento e inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, fino alla riqualificazione di quartieri urbani degradati, agli interventi per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile così come nel campo della cultura e del tempo libero.

Resta comunque l'attesa di miglioramenti in corso d'opera, quando verranno definite le linee di intervento solo abbozzate, affinché l'ultimo ciclo di finanziamenti comunitari per lo sviluppo del Mezzogiorno rappresenti un'occasione per la crescita delle imprese sociali e dell'economia civile.

Un'occasione che sarebbe bene non venisse sciupata dalle Amministrazioni locali delle Regioni meridionali.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per le ONLUS (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale), 2008, *Executive Summary. L'attività dell'Agenzia per le ONLUS nel 2007*, luglio, Roma
- Alkire, Sabina, 2002, *Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford University Press, New Delhi
- Alkire, Sabina, 2008a, "Development: a misconceived theory can kill", OPHI Working Paper n.11, Oxford University, April, forthcoming in Christopher Morris (ed.), *Amartya Sen: Contemporary Philosophy in Focus*, Cambridge University Press
- Alkire, Sabina, 2008b, "Concepts and Measures of Agency", OPHI Working Paper n.9, Oxford University, January
- Alkire, Sabina, 2002, *Valuing Freedoms*, Oxford University Press, New Delhi
- Antoci, Angelo, Pier Luigi Sacco e Paolo Vanin, 2007, "Social Capital Accumulation and the Evolution of Social Participation", *Journal of Socio-Economics*, vol.36, n.1
- Banca d'Italia, 2008, *Relazione Annuale 2007*, maggio, Roma
- Barca, Fabrizio, 2006, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli editore, Roma
- Beltrametti, Luca, 2004, *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna
- Birchall, Johnston, 2004, *Co-operatives and the Millennium Development Goals*, International Labour Office (ILO) and the Committee for the Promotion and Advancement of Co-operatives (COPAC), Geneva
- Borzaga, Carlo e Ermanno Tortia, 2004, "Dalla cooperazione mutualistica alla cooperazione sociale", AICCON Working Paper n.6, dicembre, Università di Bologna, Sede di Forlì
- Borzaga, Carlo e Alberto Ianes, 2006, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma
- Borzaga, Carlo, 2007a, "La specificità dell'impresa sociale nella nuova legge", in Paolo Venturi e Ruggero Villani (a cura di), *Le identità del Terzo Settore: nuovi scenari di sviluppo e partecipazione*, AICCON, Forlì
- Borzaga, Carlo, 2007b, "Le forme di proprietà e di governance dei produttori di beni di interesse collettivo", ISSAN Working Paper n.22, Università degli Studi di Trento
- Bruni, Luigino e Stefano Zamagni, 2004, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna
- Cavallo, Laura, Caterina Bova, Claudio De Vincenti e Massimiliano Pacifico, 2008, "L'affidamento di attività di pubblico interesse", in Caterina Cittadino (ed.), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, Passigli Editori, Firenze

- Chiappero Martinetti, Enrica, 2007, “Spazi plurali di povertà assoluta. Elementi per una teoria normativa”, *Etica ed Economia*, vol.IX, n.2
- Cittadino, Caterina, Caterina Bova, Maria Franca de Forgellinis e Alfredo Ferrante, 2008, “La partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione delle politiche di settore”, in Caterina Cittadino (ed.), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, Passigli Editori, Firenze
- CNEL-ISTAT (Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro-Istituto Nazionale di Statistica), 2008, *Primo Rapporto sull’economia sociale*, giugno, Roma
- D’Antonio, Mariano e Margherita Scarlato, 2008, “Centro e periferia nella politica di sviluppo del Mezzogiorno”, *Economia italiana*, n.2, maggio-agosto
- de Blasio Guido e Giorgio Nuzzo, 2006, “The Legacy of History for Economic Development: the Case for Putnam’s Social Capital”, Banca d’Italia, Temi di Discussione n.591, May
- Degli Antoni, Giacomo e Elisa Portale, 2007, “Organizzazioni del terzo settore e creazione di capitale sociale: il caso delle cooperative sociali e il ruolo della responsabilità sociale d’impresa”, AICCON, Working Paper n.47, dicembre, Università di Bologna, Sede di Forlì
- Demozzi, Marina e Flaviano Zandonai, 2008, “Sviluppo e cambiamento organizzativo nell’impresa sociale”, *Impresa sociale*, n.1, vol.77
- De Vincenti, Claudio, 2003, “Intervento pubblico e mercato nei servizi di qualità sociale”, in Giulio Ecchia e Diego Lanzi (ed.), *Verso il mercato di qualità sociale*, AICCON, Bologna
- Donati, Pierpaolo, 2008a, “Introduzione. Il capitale sociale come qualità della società civile”, in Pierpaolo Donati e Luigi Tronca, *Il capitale sociale degli Italiani*, Franco Angeli, Milano
- Donati, Pierpaolo, 2008b, “Civismo e reti sociali: perché le reti contano nel produrre capitale sociale”, in Pierpaolo Donati e Luigi Tronca, *Il capitale sociale degli Italiani*, Franco Angeli, Milano
- DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), 2008, *Rapporto Annuale 2007*, Roma
- Drèze, Jean e Amartya Sen, 2002, *India, Development and Participation*, Oxford University Press, New York
- Ecchia, Giulio, 2008, “Mercati e imprese sociali”, in Andrea Bernardoni (ed.), *Imprese cooperative sociali*, Maggioli Editore, Rimini
- Evans, Peter, 2002, “Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen’s Development as Freedom”, *Studies in Comparative International Development*, vol.37, n.2
- Fazzi, Luca, 2008, “La misurazione della qualità per l’Impresa Sociale e le Organizzazioni del Terzo Settore: problemi metodologici e interrogativi aperti”, paper presentato a VIII Edizione “Le giornate di Bertinoro per l’economia civile 2008”, ottobre
- Fazzi, Luca e Cristiano Gori, 2004, “Il voucher e il <<quasi mercato>>”, in Cristiano Gori (ed.), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma
- FNP-CISL (Federazione Nazionale Pensionati-Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori), 2008, *I fondi regionali per la Non Autosufficienza*, mimeo, dicembre, Roma

- Foster, James, 2008, "External Capabilities", OPHI Working Paper n.11, Oxford University, January
- Gori, Cristiano (ed.), 2005, *Politiche sociali del centro destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma
- Granaglia, Elena, 2007, "L'eguaglianza di capacità: un'innovazione terminologica o una nuova concezione di eguaglianza di opportunità?", *QA-La Questione Agraria*, n.4
- Ianes, Alberto e Ermanno Tortia, 2008, "Creativity and institution building: the case of Italian social cooperatives", ISSAN Working Paper n.27, Università degli Studi di Trento
- Ibrahim, Solava and Sabina Alkire, 2008, "Agency & Empowerment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators", OPHI Working Paper n.4, Oxford University, May
- ICA (International Co-operative Alliance), 2007, *Corporate Social Responsibility. The Co-operative difference*, Geneva
- ILO (International Labour Office), 2002, *Decent work and the informal economy*, Geneva
- ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori), 2006, "Quale contributo può dare l'economia sociale allo sviluppo locale?", dicembre, Roma
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), 2007, *Le cooperative sociali in Italia. Anno 2005*, Roma
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), 2008, "L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005", *Statistiche in breve*, Roma
- Libanora, Renato, 2008, "Valutare i progetti secondo il modello partecipativo e la teoria di Sen", paper presentato a VIII Edizione di "Le giornate di Bertinoro per l'economia civile 2008", ottobre
- Musella, Marco, 1996, "Sviluppo del Terzo settore e disoccupazione nel Mezzogiorno", ISSAN Working Paper n.3, Università degli Studi di Trento
- Martha Nussbaum e Amartya Sen (eds.), 2003, *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford
- Odifreddi, Dario, 2008, "La Piazza come esperimento: indicazioni di *policy* a partire dall'esperienza", in Elena Ragazzi (ed.), *Perché nessuno si perda. La Piazza dei Mestieri: un modello per contrastare la dispersione scolastica*, Guerini e Associati-Fondazione per la Sussidiarietà, Milano
- Pasquinelli, Sergio (ed.), 2006, *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano
- Pasquinelli, Sergio e Alfonso Gambino (2006), "Voucher sociali: la difficile regolazione del mercato", in Sergio Pasquinelli (ed.), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano
- Pasquinelli, Sergio e Paola Ielasi, 2006, "Conclusioni e proposte di intervento", in Sergio Pasquinelli (ed.), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano
- QSN (*Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo*) 2007-2013, 2007, giugno, Roma

- Robeyns, Ingrid, 2005, "The Capability Approach: A Theoretical Survey", *Journal of Human Development Studies*, vol.6, n.1
- Rossi, Nicola, 2005, *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari.
- Sabatini, Fabio, 2005, "Un atlante del capitale sociale", *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n.1
- Sabatini, Fabio, 2007, "Capitale sociale, imprese sociali, spesa pubblica e benessere in Italia", *Impresa sociale*, n.2
- Sacco, Pier Luigi e Zarri Luca, 2006, "Perché esiste il settore non profit?", AICCON, Working Paper n.29, dicembre, Università di Bologna, Sede di Forlì
- Sacco, Pier Luigi, Paolo Vanin e Stefano Zamagni, 2006, "The Economics of Human Relationships", in Serge-Cristophe Kolm, Jean Mercier Ythier (eds.), *Handbook on The Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, North-Holland, Amsterdam
- Salani, Mario P., 2005, "Le basi istituzionali della forma cooperativa", in Enea Mazzoli e Stefano Zamagni (eds.), *Verso una nuova teoria economica della cooperazione*, Il Mulino, Bologna
- Scarlato, Margherita, 2007, "Povertà e lavoro irregolare in un'analisi sistemica", *Studi Economici*, vol.92
- Scarlato, Margherita, 2008, "L'impresa sociale: un ponte tra welfare e sviluppo", *Studi Economici*, n.96
- Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*, Anchor, New York, 1999
- Sen, Amartya, 2007, *La libertà individuale come impegno sociale*, Editori Laterza, Bari
- Simmons, Richard e Johnston Birchall, 2008, "The Role of Co-operatives in Poverty Reduction: Network Perspectives", NGPA Working Paper Series n.10, London School of Economics, February
- Stewart, Francis, 2005, "Groups and Capabilities", *Journal of Human Development*, vol.6, n.2
- Tronca, Luigi, 2008, "La distribuzione geografica del capitale sociale in Italia: chi ne ha di più e chi di meno", in Pierpaolo Donati e Luigi Tronca, *Il capitale sociale degli Italiani*, Franco Angeli, Milano
- Unioncamere-Sistema Informativo Excelsior, 2008, *I fabbisogni professionali e formativi per le imprese sociali per il 2008*, Roma
- Viesti, Gianfranco, 2009, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord. Il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, Bari
- Vittadini, Giorgio, 2005, "Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva", in Pierpaolo Donati e Ivo Colozzi, *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma
- Zamagni, Stefano, 2005, "Per una teoria economico-civile dell'impresa cooperativa", AICCON, Working Paper n.10, marzo, Università di Bologna, Sede di Forlì

JEL classification: L31; Z13; R58; I38

Abstract

Nei recenti documenti di programmazione della politica di sviluppo per il Mezzogiorno, è stato dato un forte rilievo al miglioramento dei servizi collettivi forniti ai cittadini. L'orientamento ricalca l'approccio delle *capabilities* di Amartya Sen e Martha Nussbaum, seguendo una prospettiva che integra sviluppo economico e sviluppo umano. In questo lavoro ci soffermiamo sui cosiddetti Obiettivi di servizio, ossia gli indicatori legati ai progressi compiuti nell'offerta e nella qualità di alcuni servizi di base (servizi all'infanzia, di cura, ecc.) e discutiamo il ruolo che può essere assegnato all'impresa sociale nelle misure che le Regioni hanno tratteggiato per raggiungere i *target* fissati per i prossimi anni. La tesi che si avanza è che la promozione dell'impresa sociale avrebbe l'effetto diretto di espandere l'accesso ai servizi collettivi, e quindi alle capacità dei residenti meridionali e l'effetto collegato di ridurre il divario di capitale sociale tra Mezzogiorno e Centro-Nord, elemento che contribuisce fortemente a spiegare il ritardo di sviluppo delle Regioni meridionali. Gli argomenti a favore della diffusione di imprese sociali, nell'ottica di questo scritto, intrecciano quindi gli aspetti del *welfare* e quelli dello sviluppo umano.

Proviamo poi a verificare se le politiche delle Regioni del Mezzogiorno finalizzate agli Obiettivi di servizio stanno muovendo passi avanti nella direzione del sostegno all'economia civile. A tale scopo, proponiamo una lettura critica dei Piani di azione e dei Programmi Operativi Regionali elaborati dalle Regioni del Mezzogiorno nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali per il ciclo 2007-2013. Infine, nel paragrafo conclusivo forniamo alcuni spunti di riflessione dall'esame dei casi della Regione Lombardia e della Regione Emilia-Romagna, due esempi di esperienze innovative in Italia, e suggeriamo delle correzioni che, a nostro avviso, andrebbero apportate agli indirizzi fino ad oggi espressi dalle Regioni del Mezzogiorno.

Abstract

This paper deals with the role of social enterprises in the EU development policy 2007-2013 for the so-called Mezzogiorno of Italy. First, we discuss the arguments in favour of cooperative enterprises as a tool for human development inside the framework of the capability approach. Secondly, we address the thesis that strengthening the role of social enterprises in the provision of merit goods and collective services would have a positive impact on the expansion of capabilities and on social capital accumulation. Third, we critically analyse the current state of welfare and development policies in the Mezzogiorno of Italy. The last section is devoted to provide some suggestions in order to improve the diffusion of social enterprises in the southern regions of Italy.