

SEMINARIO DI ALTA FORMAZIONE

COOPERAZIONE E TERRITORIO: STRUMENTI ISTITUZIONALI E BUONE PRATICHE



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
DIREZIONE GENERALE PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE
E GLI ENTI COOPERATIVI,
DIREZIONE POLITICA E PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO
COOPERATIVO, PROMOZIONE ED EDUCAZIONE COOPERATIVA
CIVIS - UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
ISTITUTO ITALIANO DI STUDI COOPERATIVI LUIGI LUZZATTI
AOSTA PIEMONTE
CONFEDERAZIONE PIEMONTESE
LEGAADOP PIEMONTE
UNICI PIEMONTE

9 MAGGIO / 6 GIUGNO 2008

CIVIS - Università del Piemonte Orientale



Università del Piemonte Orientale “A. Avogadro”
Centro Interdipartimentale Volontariato e Impresa Sociale
CIVIS

Seminario di alta formazione
COOPERAZIONE e TERRITORIO:
STRUMENTI ISTITUZIONALI E BUONE PRATICHE

***Cooperazione sociale
e politiche pubbliche.
Schema analitico e caso empirico***

Gian-Luigi Bulsei

Alessandria - 16 maggio 2008

le questioni che affronteremo

- che cosa è pubblico ?
- le coordinate di *policy*
- problemi, attori, risorse, interazioni
- cooperazione sociale e processi territoriali
- il caso delle imprese sociali “verdi”

Il punto di partenza...

Le **politiche pubbliche** sono tutto ciò che le amministrazioni di vario livello fanno per regolare comportamenti, distribuire risorse, pianificare attività, fornire servizi

la **tutela dell'ambiente** può essere intesa come una sorta di *meta-politica*:

la cornice entro la quale dipingere il quadro di uno *sviluppo sostenibile* dell'economia e della società

Che cosa è pubblico?

visibile: avviene in modo esplicito, comunicato e controllabile (*sotto gli occhi di tutti*)

generale: ha validità universalistica (*vale per tutti*)

comune: in senso sia cognitivo, come oggetto di definizione condivisa; sia normativo, come oggetto di regolazione collettiva (*è di tutti*)

istituzionale: una questione per la quale è legittimata l'azione dei pubblici poteri (*è decisa da tutti*)

Le coordinate di *policy*

- *Contenuto sostanziale*
campo di problemi/soluzioni possibili
- *Programma normativo*
articolazione formale obiettivi dei policy makers
- *Fattore autoritativo*
strumenti politico-amministrativi impiegati
(per regolare comportamenti, allocare risorse, etc.)
- *Giurisdizione sociale*
“ambito di influenza” dei provvedimenti
(specifica categoria di destinatari/intera collettività)

decisione/attuazione

prima – dopo – durante?

- definizione del problema
- individuazione delle possibili soluzioni
- esame delle alternative
- scelta della soluzione
- attuazione degli interventi
- valutazione (controllo/apprendimento)

governare i processi, imparare dagli errori

Variabili

- i soggetti attuatori
- le procedure e le culture organizzative
- le strategie comunicative
- il tempo

Monitoraggio

- cruscotto di bordo
- diario di viaggio

Apprendimento

- Scostamenti da correggere/da valorizzare

P.A.R.I: uno schema per l'analisi

- quali **problemi**?

(domande, poste in gioco, rappresentazioni)

- quali **attori**?

(pubblici/privati, istituzionali/sociali, *previsti e non...*)

- quali **risorse**?

(controllate - investite dagli attori nel processo)

- quali **interazioni**?

(formali/informali, cooperative/conflictuali, gerarchiche/reticolari)

tre (possibili) logiche comportamentali

- *AGENDA - tempi, scadenze, emergenze...*
- *CONTENUTO – issues, problemi, progetti...*
- *RELAZIONE – partecipazione, coalizioni...*

quattro tipi di risorse

GIURIDICHE - competenze amministrative
(*regole*)

CONOSCITIVE - informazioni sul problema
e ipotesi di intervento
(*sapere e saper fare*)

FINANZIARIE - strumenti economici
(*budget*)

POLITICHE - relazioni tra attori
(*consenso*)

Il vocabolario dell'Europa sociale

- Sostenibilità
 - Coesione sociale
 - Attivazione dei soggetti
 - Sussidiarietà
-
- concetti chiave declinati in programmi di intervento di tipo integrato e localizzato

 - territorio come dimensione strategica per il trattamento intersettoriale dei problemi (casa, lavoro, esclusione sociale, riqualificazione urbana, sviluppo locale) ed il coordinamento tra attori istituzionali e sociali

L'orientamento al territorio

- criterio metodologico per definire i *target* delle politiche
- superamento della tradizionale logica categoriale

“il locale indica lo spazio dove i diversi problemi sociali si cumulano secondo traiettorie specifiche, e dove le risorse e gli attori per affrontarli (inclusi i destinatari degli interventi) possono essere mobilitati e integrati” (Bifulco 2005)

welfare mix

- modalità di risposta ai bisogni sociali espressi dal territorio come prodotto dell'interazione di una pluralità di soggetti
- Il cosiddetto *welfare mix* si basa su due principi:
 - pieno riconoscimento pubblico degli “altri attori” che concorrono alla produzione di benessere (*pluralizzazione*);
 - allocazione di autorità e operatività ai livelli più prossimi alla domanda sociale (*sussidiarietà*).

terzo settore

- etichetta che raggruppa genericamente alcuni attori collettivi variamente organizzati, che si collocano nello spazio pubblico tra lo stato e il mercato
- definizione residuale, che include tutti quei centri di iniziativa la cui attività non è mossa né dall'obiettivo specifico di perseguire profitto economico né da programmi amministrativi

per il diritto privato

- associazioni riconosciute o non riconosciute, fondazioni, comitati, ex istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) privatizzate, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, organizzazioni non governative (ONG)
- troviamo pertanto in tale ambito sia piccole associazioni senza attività strutturata, sia grandi cooperative o associazioni di volontariato con migliaia di iscritti e di dipendenti

qualche (criterio di) definizione

- *Volontariato* – libera scelta associativa, gratuità, altruismo
- *Non profit* – organizzazioni economiche non commerciali (“denaro senza lucro”)
- *Economia civile* – beni relazionali, reciprocità, legami sociali
- *Privato sociale* – identità, solidarietà, autonomia

caratteristiche comuni delle OTS

- formali, private, solidali (valori)
- neutrali (no chiese, partiti, sindacati)
- non distribuiscono utili
- si basano (almeno in parte) sul volontariato e sull'autogoverno

da cooperativa ad impresa sociale

- quali peculiarità consentono ad un'impresa di definirsi “sociale”?
- quali caratteristiche dovrebbe avere un soggetto che opera nel sociale per raggiungere lo *status* di impresa?

La definizione EMES (*Emergence of Social Enterprise*) considera due dimensioni:

- economico-impresonditoriale
- sociale

dimensione economico-impresonditoriale

Prevede l'esistenza di quattro indispensabili requisiti:

1. una produzione di beni e/o servizi in forma continuativa
2. un elevato grado di autonomia
3. un significativo livello di rischio economico
4. la presenza, accanto a volontari o consumatori, di forza lavoro retribuita

dimensione sociale

E' determinata dalle seguenti caratteristiche:

1. avere l'esplicito obiettivo di produrre benefici a favore della comunità
2. essere un'iniziativa collettiva, promossa da un gruppo di cittadini
3. essere governata da logiche non basate sulla proprietà del capitale
4. garantire una partecipazione allargata, che coinvolga almeno in parte le varie realtà sociali (individui o gruppi) interessate all'attività dell'impresa (non solo lavoratori e utenti)
5. limitare (o non prevedere) la distribuzione degli utili

impresa privata più interesse collettivo

- da un lato, la *natura di impresa* non viene individuata soltanto nella produzione e vendita (non episodiche e marginali) di servizi alle persone o ad altre organizzazioni, quanto piuttosto nella presenza di soggetti privati disposti ad assumersi un rischio imprenditoriale e gestionale
- dall'altro, *a connotare tali imprese come sociali* non è l'attività svolta (i servizi prodotti), ma "l'obiettivo perseguito (**l'interesse della comunità**) e le forme proprietarie di tipo associativo-partecipativo" (Borzaga 2005)

il ruolo “territoriale” delle OTS

deriva dall'interazione tra variabili

- organizzative (l'adeguatezza professionale e gestionale delle cooperative)
- politiche (le scelte dell'operatore pubblico ed i suoi rapporti con il privato sociale)
- di contesto (la domanda sociale territoriale)

Il “doppio legame” tra cooperazione e territorio

“doppio legame” cooperazione/territorio:
come produttore e ad un tempo indicatore di
coesione sociale, ma anche come strumento
per cogliere l’evoluzione dei bisogni e tradurli
in attività di impresa (servizi solidali)

il capitale sociale

La nozione di *capitale sociale*
è stata sviluppata da Coleman (1990)
per indicare una risorsa che non risiede
né negli individui né nei mezzi di produzione,
bensì nella struttura delle relazioni sociali

(la società conta...)

il capitale sociale (2)

Carlo Trigilia (1999) definisce il capitale sociale come

“l’insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale (per esempio un imprenditore o un lavoratore) o un soggetto collettivo (privato o pubblico) dispone in un determinato momento.

Attraverso il capitale di relazioni si rendono disponibili risorse cognitive, come le informazioni, o normative, come la fiducia, che permettono agli attori di realizzare obiettivi che non sarebbero altrimenti raggiungibili, o lo sarebbero a costi più alti”

il capitale sociale (3)

“Spostandosi dal livello individuale a quello aggregato, si potrà poi dire che un determinato contesto territoriale risulta più o meno ricco di capitale sociale a seconda che i soggetti individuali o collettivi che vi risiedono siano coinvolti in reti di relazioni più o meno diffuse”
(Trigilia 1999, p. 423)

l'identità locale

Strettamente legata alla nozione di capitale sociale è quella di *identità locale*, che tende a fare di un territorio un soggetto dotato di “decisionalità collettiva”. Tale identità consiste, da un lato, nella percezione e rappresentazione di sé da parte degli attori locali; dall'altro, nel modo in cui un territorio è visto “dal di fuori”, cioè la sua immagine esterna (Ercole 2006)

il territorio come processo

Identità, appartenenza, reti di relazione tra istituzioni pubbliche, operatori economici ed organizzazioni del terzo settore non sono tuttavia risorse date, ma ingredienti di un processo di costruzione sociale a base territoriale.

Proprio alla necessità di coordinare i vari attori del territorio fa riferimento il concetto di ***governance***

la governance

*modelli processuali di “governo”
in cui la coerenza e l’efficacia dell’azione pubblica
non dipendono dalla “sola” attività politico-amministrativa,
ma anche e soprattutto dal coordinamento
orizzontale e verticale tra più attori
sociali e istituzionali
e dalla loro capacità di condividere obiettivi,
negoziare accordi, cooperare per raggiungerli
(Bulsei 2005)*

il contributo delle OTS

Da un lato, le caratteristiche della comunità locale (in termini di valori identitari e reti fiduciarie, ovvero di capitale sociale) costituiscono l'ambiente di sviluppo dell'associazionismo solidale; dall'altro cooperazione e volontariato, attraverso i servizi che forniscono, rappresentano un *valore aggiunto* per il territorio

imprese sociali e politiche ambientali

- il contesto: ambiente e politiche pubbliche
- il problema: il campo politico-organizzativo delle imprese sociali “verdi”
- le tendenze: uno spazio pubblico tra istituzioni, mercato e società?

l'ambiente è

- una **risorsa** indispensabile per l'esistenza e l'organizzazione delle società umane
- una componente fondamentale della **qualità della vita** delle generazioni presenti e future
- un **bene comune**

un problema di regole

- Il mercato fallisce nei confronti delle risorse ambientali perché esse hanno carattere di beni pubblici o di beni liberi, senza diritti di proprietà
- non è in grado di determinare prezzi utili a ripartire le risorse in modo efficiente fra usi alternativi e ne sottovaluta i benefici sociali
- *esternalità negative e free riding*
- c'è dunque bisogno di **regolazione pubblica**

peculiarità questione ambientale

- scarsa visibilità dei problemi
- complessità tecnica
(scienza “dei problemi”/ “delle soluzioni”)
- asimmetria temporale tra
dinamiche ambientali e processi politici
 (“tirannia dell’immediato”);
- temi controversi (e conflitti)
- interdipendenza tra politiche ambientali
e altri campi di intervento

Globale/Locale

un'ulteriore peculiarità delle politiche ambientali è il loro *carattere multilivello*: a ciascuna scala (globale, nazionale, locale) si collocano soggetti istituzionali con obiettivi e interventi differenziati, che vanno dagli accordi internazionali, ai programmi d'azione UE, fino alle politiche adottate dalle amministrazioni territoriali

il caso italiano

- oltre a scontare un difficile avvio, la politica ambientale italiana risulta nel complesso caratterizzata da formalismo, frammentarietà, permeabilità clientelare, stile reattivo e incrementale
- nonostante un miglioramento del quadro normativo e delle strutture sul territorio (la rete di agenzie di protezione ambientale), permane un forte ritardo rispetto agli altri paesi europei (parziale adeguamento alle direttive UE, mancato sviluppo di politiche preventive, tendenza a condonare)

il campo politico-organizzativo delle ISV

- l'isomorfismo organizzativo
- l'impresa sociale e gli altri attori
- obiettivi, risorse, strategie

determinanti societarie del comportamento organizzativo

- attenzione alle cornici istituzionali in cui operano le organizzazioni (*neoistituzionalismo*)
- le principali caratteristiche dinamiche delle organizzazioni (strutture e strategie) possono essere spiegate come risposta adattiva alle pressioni provenienti dall'ambiente esterno (mercato e regolazione pubblica)

isomorfismo organizzativo

- tendenza delle organizzazioni a presentare caratteristiche strutturali sempre più simili (Di Maggio e Powell 2000)
- isomorfismo “da competizione” e “istituzionale”:
molto più frequente il secondo caso,
dovuto alle pressioni del “campo organizzativo”
- fanno parte del **campo organizzativo** di un’impresa le imprese concorrenti ma anche quelle fornitrici, le agenzie governative competenti in materia di sicurezza e ambiente, le associazioni di consumatori, i sindacati, ecc.
- isomorfismo “coercitivo” (pressioni giuridiche),
“mimetico” (*benchmarking*),
“normativo” (culture professionali)

ISV e *policy network* ambientale

- ricostruzione empirica delle ***reti di relazione*** che connettono tra loro vari attori, ciascuno caratterizzato da orientamenti, preferenze e logiche d'azione differenti
- Ogni attore “controlla” ***particolari risorse***, che cambiano a seconda della fase del processo e del ruolo in essa giocato: di norma nessun attore dispone di tutte le risorse necessarie e nessuna di esse è dominante

le ISV e gli altri attori: le risorse

ATTORI	R. TIPICHE	R. AGGIUNTIVE
ISV	CONOSCITIVE (sociali e territoriali)	POLITICHE (relazioni fiduciarie)
Amministrazioni (di vario livello)	GIURIDICHE (competenza normativa)	FINANZIARIE (spesa pubblica)
Imprese <i>for profit</i> (industria “verde” e mercato servizi amb.)	CONOSCITIVE (tecnologiche e manageriali)	FINANZIARIE (invest. capitale)
Movimenti organizzati (assoc., comitati, ecc.)	POLITICHE (<i>lobbying for the people</i>)	CONOSCITIVE (cult. ambientalista)
Cittadini (<i>policy takers</i>)	POLITICHE (opinione pubblica)	“CONOSCITIVE” (buone pratiche)

le ISV e gli altri attori: le strategie

ATTORI	OBIETTIVI	STRATEGIE
ISV	trasformare bisogni (ambien.) in attività d'impresa (sociale)	partecipative e adattive
Amministrazioni (di vario livello)	“governare” l’ambiente (risorse, servizi, comportam.)	regolative e distributive
Imprese <i>for profit</i> (industria “verde” e mercato servizi amb.)	intercettare e sviluppare <i>eco-businness</i>	pianificatorie e gestionali
Movimenti organizzati (assoc., comitati, ecc.)	condizionare decisioni pubbliche (pro/controllo)	negoziali e/o conflittuali
Cittadini (<i>policy takers</i>)	qualità “proprio” ambiente (egoismo maturo/mobilitaz.)	reattive e/o proattive

le tendenze: uno spazio pubblico tra istituzioni, mercato e società?

- relazioni con le amministrazioni pubbliche (analogie/differenze rispetto alle politiche sociali ed al *welfare* locale)
- ipotesi evolutive: beni ambientali e solidarietà efficiente

terzo settore e politiche sociali

- la legge nazionale di riforma dei servizi sociali (L.328/2000) riconosce alle OTS il ruolo di “soggetti attivi della rete integrata di interventi e servizi sociali” (art. 11, comma 1)
- il modello di programmazione partecipata introdotto dalla legge (*Piano di zona*) considera tali soggetti titolati a concorrere alle scelte pubbliche oltre che alla produzione dei servizi alla persona e alla collettività

imprese sociali e regolazione pubblica

due distinte linee di tendenza (assetti variabili):

- 1) introduzione di condizioni di mercato (*marketization*) nella produzione di beni sociali (di norma associata ad una riduzione delle funzioni pubbliche di gestione diretta)

- 2) apertura del *policy making* ad una pluralità di attori
 - diffusione di strutture e processi partecipativi
 - *partners* privati condividono con le istituzioni pubbliche la responsabilità per la produzione di beni sociali

puzzle normativo e legami deboli

- *non esiste in campo ambientale il “corrispettivo funzionale” della Legge 328...*
- quando le ISV giocano un ruolo di qualche rilievo (non meramente gestionale) “entrano dalla finestra” di programmi UE (Fse, Equal, Life, ecc.) ovvero di politiche regionali (parchi, turismo) e locali di *welfare allargato* (Agenda 21, patti territoriali, recupero urbano)

ambiti consolidati e nuove prospettive

Quale contributo possono fornire le ISV alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, nella prospettiva di uno sviluppo endogeno, concertato, integrato, sostenibile del territorio?

qualità sociale e sostenibilità ambientale

(politiche territoriali integrate)

- dalla riqualificazione urbana all'educazione ambientale
- dai servizi ecologici all'inclusione sociale (tramite inserimento lavorativo)
- dalla produzione sostenibile (agricola, energetica, ecc.) al consumo consapevole
- dalla gestione di aree protette ai processi partecipativi

qualità sociale e sostenibilità ambientale (condizioni di fattibilità)

dimensioni tecniche, opportunità economiche,
ma soprattutto *progettualità sociale*

(qualità del lavoro e prevenzione del degrado)

“La gestione di un depuratore o di una discarica può essere tecnicamente avanzata, ma senza una spinta al superamento delle modalità riparative di gestione dell’ambiente la cooperativa rischia di agire come una normale impresa a cui interessa la resa economica dell’impianto” (Osti 1998, p. 186)

profili organizzativi e comportamentali

inizialmente erano le cooperative “a creare e quindi proporre all’ente pubblico l’avvio di un nuovo servizio”; in seguito la relazione tra amministrazioni pubbliche ed imprese sociali consisterà sempre più nella “delega” tramite convenzione, tendendo di fatto a trasformare la cooperazione *da movimento di interpretazione della domanda a strumento di gestione dell’offerta* di servizi (Andreas 2005)

ipotesi evolutive

se tra imprese sociali ed amministrazioni si instaurano rapporti di elevata dipendenza finanziaria, la cooperazione tenderà a ridimensionare la propria funzione distributiva, oppure sceglierà di “riposizionarsi” su nuovi bisogni sociali, investendo in tale direzione le risorse “liberate” dal finanziamento pubblico (Borzaga 2005)

Può essere il caso dell’ambiente ?

beni ambientali e solidarietà efficiente

- tipico ambito di incrocio tra dimensione etico-sociale ed efficienza organizzativa
- combinazione imprenditorialità-responsabilità (anche in collaborazione con enti *for profit*)
- fattori economici e reputazionali
- Dlgs. 24 marzo 2006, n. 155 (attuativo legge delega 118/2005) - normativa come “selettore di organizzazioni con motivazioni necessarie all’efficienza” (Sacconi in AA.VV. 2006) ?

tre “futuri possibili”

(Quarto rapporto sulla cooperazione sociale
in Italia)

1) *la transitorietà*

impresa sociale come “supplente” di strutture pubbliche o di mercato (anomalia e provvisorietà del fenomeno)

2) *il consolidamento nella nicchia*

sopravvivenza in ottica conservativa (ambiti sociali marginali)

3) *una nuova forma di impresa comunitaria*

politiche trasversali per connettere “questa nuova modalità di gestire attività di impresa per il perseguimento di finalità di interesse generale con le altre componenti economiche e sociali” (Zandonai 2005, p. 20)

Quale spazio per l'impresa sociale?

non si tratta di percorsi alternativi generalizzabili, ma di linee di tendenza che possono coesistere ed essere variamente declinate a seconda:

- dei contesti territoriali, dei campi di attività e delle scelte manageriali delle imprese sociali
- delle politiche pubbliche di regolazione e promozione

possibili rischi per le ISV

due distinti ma complementari fenomeni:

- *collusione distributiva*

prevalere di logiche centrate sull'allocazione di risorse più che sull'efficacia sociale degli interventi

- *integrazione subalterna*

adattamento delle ISV ad un sistema che ne postula il radicamento sociale e territoriale ma non ne valorizza appieno il ruolo

la “sottile” linea verde...

va irrobustita su entrambi i versanti:

- l'adeguatezza organizzativa e culturale delle imprese sociali
- il loro coinvolgimento nelle politiche di settore (ruolo strumentale/strategico ISV)