

Quale ecosistema per lo sviluppo dell'economia sociale in Europa

Indicazioni di policy dalla Strategia di Roma 2014

di Anna Chiara Giorio

Riassunto: L'economia sociale viene sempre più considerata un attore importante per lo sviluppo economico e sociale nelle politiche europee, nazionali e regionali. Con l'insediamento del nuovo Parlamento e Commissione europea si apre ora una stagione di programmazione delle politiche a cui le stesse organizzazioni dell'economia sociale intendono partecipare. Tra le piste individuate come prioritarie vi è innanzitutto quella che vede la necessità di affermare l'economia sociale come settore unitario, le cui organizzazioni sono accomunate da obiettivi comuni, ma che intendono mantenere, come valore, il pluralismo delle esperienze. Una seconda pista di lavoro prioritaria riguarda il sostegno alla dimensione imprenditoriale del settore, che non può essere affrontata se non in relazione agli aspetti finalistici che connotano queste particolari forme di impresa. Importanti sono anche i rapporti con il settore pubblico e con le imprese di mercato, con cui si pone in collaborazione per mettere insieme risorse umane, finanziarie e organizzative differenti. Una terza pista di lavoro si inserisce nelle politiche che l'Unione europea ha messo in campo per favorire l'innovazione sociale, a cui le organizzazioni dell'economia sociale apportano un importante contributo. Tra i nodi sul tappeto che attendono i *policy maker* europei vi sono i temi della finanza per l'economia sociale, sia essa pubblica che privata e le metriche per la valutazione dell'impatto sociale generato da queste particolari forme di impresa ad alto impatto sociale.

Parole chiave: Sviluppo; Innovazione sociale; Impatto sociale

Introduzione

Dopo anni di presenza marginale nelle politiche europee, l'economia sociale sta assumendo ora un rilievo sempre più significativo in relazione al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Europa 2020. In particolare le cooperative sociali, le

fondazioni, le associazioni, le mutue, le imprese sociali creano sempre più posti di lavoro anche in nuovi settori, combattono la disoccupazione attraverso la produzione di nuovi servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, producono coesione sociale, innovazione sociale e sono sempre più attori dello sviluppo rurale, regionale e di tutela ambientale.

Tali politiche si inseriscono all'interno di un nuovo quadro di riferimento per l'Unione europea, dove la crisi economica che ha colpito in modo pesante e ha trascinato con sé la crisi definitiva dei modelli tradizionali dei welfare statali e parimenti dei modelli univoci di impresa a forma capitalistica. Il nuovo quadro ha spinto a valorizzare, accanto alle istituzioni pubbliche e di mercato tradizionali, altre forme di impresa. Le organizzazioni dell'economia sociale, così come emergono oggi nelle pratiche di molti Paesi europei, sono sempre più soggetti protagonisti delle politiche pubbliche ai livelli nazionali ed europeo, giocando un ruolo crescente per il raggiungimento di obiettivi che leghino sviluppo occupazionale, economico e sociale. Criteri economici per il raggiungimento di finalità sociali sono la scommessa su cui basano il proprio agire tali organizzazioni, le cui peculiarità rovesciano il rapporto tra mezzi e fini che caratterizza l'impresa tradizionale: "l'obiettivo è la creazione di valore sociale, l'equilibrio economico finanziario è il vincolo" (Dal Maso, Zanoni, 2011).

Il quadro di riferimento delle politiche europee per l'economia sociale è rappresentato da alcuni documenti di *soft law* europea tra cui, i principali sono: la *Risoluzione sull'economia sociale* del Parlamento europeo del 2009, l'*Iniziativa per l'imprenditoria sociale* della Commissione europea del 2011, il *Regolamento sui Fondi europei per l'imprenditoria sociale* - EUSEF del 2013. A tali documenti sono da aggiungersi alcuni autorevoli pareri e studi tra cui quelli sviluppati dal CESE (Comitato economico e sociale) a partire dal parere del 2009 sulle diversità delle forme di impresa¹, dal Geces, gruppo di lavoro sull'impresa sociale costituito per accompagnare l'iniziativa per l'imprenditoria sociale e della Task Force G7 sul *social impact investment*.

Gli strumenti di *policy* in atto nell'Unione europea non sembrano però ancora aver portato risultati omogenei ed efficaci nei singoli Paesi per mettere tali organizzazioni in grado di competere alla pari con le più tradizionali forme di impresa e di esprimere appieno il proprio ruolo in relazione allo sviluppo economico, sociale ed occupazionale.

Il Governo italiano, nell'ambito del proprio semestre di presidenza dell'Unione della seconda metà del 2014, ha deciso di dare spazio alle voci delle varie componenti dell'economia sociale in ambito europeo per la messa a fuoco dei principali problemi che ostacolano lo sviluppo del settore e per l'individuazione di soluzioni condivise. È stata così organizzata una Conferenza europea che ha visto la partecipazione di soggetti istituzionali e delle varie componenti dell'economia sociale d'ambito europeo e dei singoli Paesi dell'Unione, preceduta da una consultazione pubblica cui hanno partecipato molte organizzazioni dell'economia sociale attive a livello europeo e nei singoli Paesi.

I problemi individuati e alcune ipotesi di soluzione formulate durante la consultazione ed i lavori della Conferenza, riassunti poi nei documenti di sintesi e delle

¹ CESE, *Parere sul tema Diversità delle forme di impresa*, INT/447, Bruxelles, 2009.

raccomandazioni indirizzate ai decisori politici delle rinnovate Commissione e Parlamento europeo e alle stesse organizzazioni dell'economia sociale, rappresentano uno spaccato delle molteplici anime e sensibilità protagonisti oggi in Europa in questo settore nonché del dibattito pubblico in corso per rendere le politiche di sostegno ad esse dedicate più efficaci.

Il presente lavoro intende dar conto di tale dibattito e dei principali contenuti che stanno affrontando sia le organizzazioni dell'economia sociale sia le istituzioni europee e nazionali che adottano politiche di sostegno allo sviluppo di tale settore.

Tra le questioni aperte oggi al centro delle politiche si individuano, tra le più rilevanti: identità, spazio di intervento e regolamentazione delle organizzazioni dell'economia sociale, le politiche pubbliche di promozione e sostegno alla dimensione imprenditoriale, le forme di collaborazione con la pubblica amministrazione e con le imprese di capitali, gli strumenti finanziari e la finanza dedicata, il legame tra economia sociale, innovazione sociale e le metriche per la valutazione dell'impatto sociale.

Identità e spazio di intervento delle organizzazioni dell'economia sociale

Nei Paesi dell'Unione europea le organizzazioni riconducibili alle esperienze di economia sociale sono molto eterogenee quanto a modelli giuridici ed organizzativi, a causa dei diversi contesti storici, culturali, sociali e giuridici entro cui sono nate e si sono sviluppate. A tale contesto, rappresentato dalle grandi famiglie di istituzioni dell'economia sociale, con una più o meno ricca tradizione nazionale ed europea (associazioni, mutue, cooperative, fondazioni) a cui si aggiungono le più recenti imprese sociali, è possibile far riferimento in modo unitario, distinguendolo da quello delle imprese di mercato tradizionali e da altre forme organizzate della società civile, pur salvaguardando il pluralismo e le specificità delle singole componenti? La risposta affermativa a tale domanda rappresenta il punto di partenza da cui interpretare i risultati della consultazione tra gli organismi dell'economia sociale, dei successivi lavori e il documento conclusivo della Conferenza di Roma, su cui le politiche comunitarie sono chiamate ad intervenire nel prossimo futuro. Se un quadro unitario è ancora lontano sul piano giuridico, è già invece condiviso dalla maggioranza delle stesse organizzazioni nel modo di autopercepirsi, in relazione ad alcuni aspetti peculiari inerenti lo spazio che coprono tali organizzazioni nel perseguire obiettivi che legano le finalità sociali allo sviluppo economico e le forme di *governance* e di *business*, mentre più controverso è l'aspetto che riguarda la destinazione degli utili e il cosiddetto *asset-lock*. Con riferimento alla *mission*, tutte le organizzazioni condividono le finalità mutualistiche o di interesse generale. Molte di esse specificano che tali finalità devono essere volte a generare impatto sociale.

La finalità sociale viene coniugata come capacità di rispondere alle esigenze dei territori di riferimento, favorendo percorsi di inclusione sociale, contribuendo all'innovazione sociale, educando alla responsabilità e alla partecipazione civile e rispondendo ai bisogni di interesse generale. Tali obiettivi di sviluppo sociale vengono raggiunti

attraverso il perseguimento anche di obiettivi di sviluppo economico sostenibile in territori e in settori spesso poco attrattivi per gli investitori tradizionali. In tale logica per la maggior parte delle organizzazioni dell'economia sociale appare limitante determinare in modo aprioristico settori economici specifici di intervento dell'economia sociale, preferendo invece sottolineare la propria capacità di perseguire lo sviluppo economico e sociale attivando risorse differenziate e aggiuntive in nuovi ambiti a forte sviluppo di capitale umano. Tra questi, quello dei servizi inerenti il welfare, per esempio quello dell'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione, della sanità, istruzione e cultura, più in generale i servizi legati al benessere della persona e della collettività, la riconversione dei settori delle imprese in crisi e trasformate in imprese sociali, dove le organizzazioni dell'economia sociale hanno dimostrato di offrire valore aggiunto rispetto al pubblico o alle imprese di capitali. Ulteriori spazi di intervento che stanno ricevendo il riconoscimento del ruolo imprenditoriale giocato dalle organizzazioni dell'economia sociale, con esperienze positive attive in alcuni paesi dell'Unione, sono quelli legati alla gestione dei cosiddetti "beni comuni" ossia di quei «beni utilizzati da più individui rispetto ai quali si registrano difficoltà di esclusione, il cui consumo da parte di un attore riduce le possibilità di fruizione da parte degli altri» (Elinor Ostrom, 1990). In alcuni dei settori sopra menzionati l'economia sociale può rappresentare un'alternativa rispetto ad altri attori, aumentando la concorrenza e la possibilità di scelta da parte degli utenti. In altri settori invece il ruolo dell'economia sociale si pone in modo complementare all'azione degli altri attori istituzionali, rafforzandone l'azione perché in possesso di risorse umane, organizzative e finanziarie aggiuntive². L'approccio basato sulla cooperazione e sulla reciprocità, contrapposto a quello competitivo delle organizzazioni imprenditoriali tradizionali, è infatti una delle caratteristiche distintive delle attività di tutte le organizzazioni dell'economia sociale. Essa è stata sottolineata più volte dai contributi in preparazione e durante i lavori della Conferenza di Roma, accompagnata da una richiesta alle istituzioni europee di maggior riconoscimento di valore nelle politiche europee di sostegno allo sviluppo imprenditoriale. Molti soggetti dell'economia sociale infatti giudicano poco equo la pura salvaguardia, da parte delle normative europea, del principio di competitività attraverso il livellamento di tutte le forme di impresa.

L'approccio cooperativo è un tratto distintivo dei soggetti dell'economia sociale anche nel sistema di *governance* interno ed esterno. Le organizzazioni dell'economia sociale attive in Europa infatti adottano prevalentemente modelli di *governance multi-stakeholder*, improntati alla trasparenza e alla democraticità. Ciò significa che tali organizzazioni sono in grado di garantire la partecipazione di una pluralità di attori, dai produttori e consumatori ai lavoratori, agli utenti dei servizi, alla comunità territoriale di riferimento. Partecipazione che non significa assumere necessariamente il principio democratico "one man one vote" ma coinvolgimento, in varie modalità e misure, nei processi decisionali e di gestione, strettamente legati pertanto all'adozione di misure di comunicazione di trasparenza (ex bilanci economici e sociali).

² Cfr. *Liberare il potenziale dell'economia sociale per la crescita in Europa: la Strategia di Roma*, documento conclusivo, 2014.

Il cosiddetto *asset-lock* è invece un elemento che ancora divide molto le organizzazioni dell'economia sociale e distingue le normative nazionali soprattutto in relazione agli aspetti fiscali. Il comune denominatore da cui partire è abbastanza condiviso, riguarda la *non-profit purpose* (assenza di scopo di lucro) ovvero sia gli utili vengono reinvestiti nella propria *mission* organizzativa. Non si tratta pertanto di organizzazioni a cui è fatto divieto di generare utili, ma che si pongono dei vincoli alla loro distribuzione in virtù della loro *mission* sociale, contrapposta alla missione delle imprese tradizionali rivolta alla massimizzazione del profitto. È quindi la traduzione in norme di questo che ancora trova difficoltà alla condivisione in ambito europeo.

Gli attori intervenuti ai lavori della Conferenza spingono i decisori europei ad un intervento più incisivo verso la direzione sopra indicata, per creare un comune ambiente favorevole allo sviluppo dell'economia sociale, una cornice di riferimento comune ai Paesi e alle varie tipologie di organizzazioni dell'economia sociale. Cornice che comprenda standard minimi entro cui le legislazioni specifiche dei singoli Paesi possano riconoscersi, per non creare effetti normativi e redistributivi distorti. Tale scelta viene giudicata d'aiuto anche per quei Paesi dove l'economia sociale deve ancora affermarsi. Si auspica che tale processo avvenga però salvaguardando le specificità nazionali e il pluralismo organizzativo e degli ambiti di intervento.

In tale direzione si riconoscono ai decisori europei alcuni importanti passi avanti. Il primo passo è stato fatto con l'iniziativa per l'imprenditorialità sociale, ma si invita la Commissione europea ad un ulteriore sforzo di chiarezza in relazione alla definizione di impresa sociale, imprenditorialità sociale e responsabilità sociale di impresa. Un secondo passo, di natura giuridica, riguarda la revisione degli statuti in ambito europeo delle principali componenti dell'economia sociale. Come l'Unione europea è già intervenuta sulla revisione dello statuto europeo delle imprese cooperative³, così viene auspicato un lavoro analogo per arrivare alla formulazione di statuti europei di altre componenti dell'economia sociale, quali per esempio quello delle associazioni che svolgono sempre più attività non solo di *advocacy* ma anche di imprenditorialità sociale.

Le politiche di promozione e sostegno alla dimensione imprenditoriale

Un secondo ambito di *policy* per favorire lo sviluppo dell'economia sociale è quello che riguarda il sostegno all'imprenditorialità. Tra gli strumenti già adottati in ambito europeo si richiamano le Direttive europee in materia di appalti, il supporto alle start-up sociali, la regolamentazione sugli aiuti di stato, i programmi che prevedono formazione all'imprenditorialità, i meccanismi di cofinanziamento, ecc.

In linea generale la maggior parte dei soggetti dell'economia sociale denuncia l'inadeguatezza della normativa europea in relazione al sostegno alla diversità delle forme di impresa. Tale normativa appare ancora saldamente impostata a tutela del principio di concorrenza e organizzata a vantaggio dell'impresa tradizionale

³ Consiglio europeo 2003: Reg. CE 1435/2003; Dir. 2003/72/CE.

di capitali, come si evince dalla regolamentazione in materia di aiuti di stato. Le eccezioni previste vengono riconosciute in relazione a settori specifici di intervento e non sulla base della tipologia di impresa. La maggioranza degli interventi chiede una regolazione europea che riconosca pari condizioni a fronte di caratteristiche diverse, distinguendo *profit*, *not for profit* e *no profit*, mediante regimi articolati. Come sta avvenendo per l'Italia nell'ambito nel processo di riforma del Terzo settore e come già attivo in altri Paesi dell'Unione, la normativa auspicata dovrebbe passare da una logica di eccezioni ad un corpus dedicato di regole, che inglobi i diversi modelli di impresa dell'economia sociale (cooperative, mutue, associazioni, fondazioni, imprese sociali). Collegate a questa tematica sono le politiche di accesso al credito, che verranno trattate però più avanti nel paragrafo riguardante gli strumenti finanziari per l'economia sociale. Accanto a tali strumenti le politiche pubbliche, locali, nazionali ed europee dovrebbero prevedere linee guida, attività di monitoraggio e di *reporting* che garantiscano la corretta ed uniforme applicazione su tutti i territori di istituti normativi di sostegno. Non sempre infatti, a giudizio degli intervenuti, tali istituti europei di sostegno vengono conosciuti e applicati in modo conforme nei territori di riferimento. Un invito particolare ad operare in tale direzione riguarda le recenti Direttive sugli appalti⁴, ancora in fase di recepimento in molti Paesi dell'Unione.

Parte del dibattito organizzato in occasione della Conferenza di Roma si è concentrato sui programmi europei di promozione dell'economia sociale.

I soggetti dell'economia sociale partecipanti all'iniziativa denunciano una generale insufficienza degli strumenti di *policy* (programmi EaSi, COSME, Horizon 2020 e lo stesso Fondo sociale europeo) ai fini della promozione di una maggior visibilità dell'economia sociale. In particolare ritengono che le politiche dovrebbero intervenire per migliorare la conoscenza e la visibilità dell'economia sociale e dell'impatto che essa genera come settore sullo sviluppo economico e sociale, producendo risultati ai livelli economico, occupazionale e sociale.

In tal direzione sembrano invece essere stati pensati i più recenti strumenti specifici di *policy* dedicati all'impresa sociale, quali il *labelling* e i fondi d'investimento dedicati⁵ organizzati in modo tale che gli imprenditori, dimostrando di utilizzare il 70% dei fondi ricevuti per imprenditorialità sociale, possano acquisire il bollino di imprenditore sociale utile al riconoscimento da parte dei potenziali investitori economici.

Una riflessione più approfondita ha riguardato il rapporto tra economia sociale e Fondi strutturali europei, che come è noto si basa su esperienze ormai consolidate di diverse programmazioni dei Fondi comunitari.

Tra le misure specifiche messe in campo dai Programmi operativi nazionali e regionali a favore dell'economia di Fondo sociale e Fondo europeo di sviluppo regionale sono state menzionate: la sperimentazione di nuovi strumenti finanziari e di nuovi settori di intervento, azioni di formazione rivolte agli imprenditori sociali per sostenerne

⁴ Direttiva 2014/23/24/25/UE.

⁵ Regolamento (UE) n. 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 relativo ai Fondi europei per l'imprenditoria sociale.

il ruolo imprenditoriale, gli strumenti di supporto per lo *start-up*, azioni di promozione per l'adozione delle clausole sociali negli appalti pubblici. I risultati ottenuti spesso però non sono stati sufficientemente monitorati, diffusi e quindi portati a sistema ai livelli nazionali. Per la nuova programmazione dei Fondi 2014-2018 le organizzazioni dell'economia sociale auspicano un approccio rivolto al proprio sostegno e sviluppo che integri maggiormente le singole misure ed i programmi, che affidi un ruolo maggiore al partenariato tra pubblico (autorità di gestione e amministrazioni locali), soggetti dell'economia sociale e della società civile, imprese di capitali possa avere un ruolo più rilevante nella programmazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dei programmi.

La cooperazione con il settore pubblico, con le imprese profit e con altri attori istituzionali sociali

Le politiche pubbliche europee per la coesione sociale, in particolare quelle legate alla gestione dei Fondi strutturali e dei programmi ed iniziative per la coesione sociale, sono state sempre caratterizzate da forme di cooperazione tra settore pubblico, organizzazioni non-profit e imprese di mercato.

Le organizzazioni dell'economia sociale vantano una lunga tradizione di collaborazione con le istituzioni pubbliche locali, andata modificandosi nel corso del tempo, che ha le sue radici nel principio di sussidiarietà e nella comune condivisione di obiettivi legati al perseguimento dell'interesse generale. Tale rapporto, nella maggioranza dei Paesi dell'Unione, si è sviluppato sin qui soprattutto per la programmazione e gestione di interventi sociali. A livello europeo, il pacchetto sugli investimenti sociali, *Social Investment Package*, intende sostenere la mobilitazione di risorse pubbliche, private e dell'economia sociale per combattere l'esclusione sociale. Tale pacchetto però stenta ad essere attivato nei singoli Paesi, spesso perché la pubblica amministrazione presenta deficit informativi e formativi per la gestione e il governo di tali partenariati. La promozione di attività di monitoraggio e scambio di esperienze tra gli attori pubblici locali in materia di gestione di *partnership* pubblico/privato/economia sociale viene vista come un aiuto in tale direzione.

Entrando più nel dettaglio delle linee lungo cui sviluppare ulteriormente il rapporto di collaborazione nei prossimi anni, le organizzazioni dell'economia sociale che hanno condiviso la strategia di Roma chiedono ai *policy maker* un maggior intervento per accrescere la consapevolezza del ruolo importante che l'economia sociale, come settore unitario, gioca per lo sviluppo sociale, economico ed occupazionale. In generale si richiede alle amministrazioni pubbliche di esercitare il ruolo di facilitatore di processi di innovazione sociale, a cui partecipano le organizzazioni di economia sociale come attori di cambiamento sociale. Ciò significa in molti paesi promuovere forme di partenariato non solo nell'ambito dei servizi per l'inclusione sociale, ma anche in materia di gestione dei beni pubblici, dell'educazione e della salute. Molte organizzazioni dell'economia sociale, che si stanno confrontando con nuovi soggetti e forme di finanziamento per interventi sociali, chiedono alle amministrazioni pubbliche di

assumere un ruolo di garante in relazione agli strumenti di *social investing*, di cui si tratta in altra parte di questa presentazione.

Tra gli strumenti concreti attivati da poco nell'ambito della collaborazione tra economia sociale e istituzioni pubbliche si richiamano innanzitutto quello delle tre recenti direttive europee in materia di appalti. Tali direttive, che prevedono l'adozione di criteri sociali ed ambientali, contratti riservati per categorie svantaggiate e disabili, per servizi sociali, culturali e in materia di salute, rischiano di essere poco applicate su tutto il territorio dell'Unione europea e in modo non corretto e uniforme, per disinformazione e mancanza di formazione dei funzionari pubblici preposti all'applicazione. Un invito esplicito al settore pubblico ai vari livelli, europeo, nazionale e locale, proveniente dalle organizzazioni stesse dell'economia sociale, viene rivolto alla creazione di centri di supporto preposti all'informazione e formazione per l'applicazione di queste nuove direttive.

Sempre più rilevanti in relazione al raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale sono anche le forme di cooperazione tra organizzazioni dell'economia sociale ed imprese di capitali. Il partenariato tra questi due soggetti permette di produrre maggior valore economico e sociale. Da una parte vengono così promossi i comportamenti pro sociali delle aziende, che esercitano forme di responsabilità sociale condivisa con gli attori non-profit. Esempi di collaborazione in tal senso hanno portato allo sviluppo del volontariato di impresa nel settore dei beni e servizi, alla creazione di percorsi innovativi per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, alla creazione di infrastrutture territoriali, alla realizzazione di moduli formativi di reciprocità degli operatori. Le forme di partenariato tra economia sociale ed imprese di capitali più innovative riguardano la creazione di filiere produttive di imprese profit, non-profit e *low profit* che sempre più stanno avvicinando le imprese di mercato tradizionali ad attività a finalità sociale, come risposta alla crescente domanda privata di servizi legati alla salute e al benessere delle persone. Esse sono improntate alla contaminazione reciproca in ambito organizzativo, di prodotto e di processo.

A queste forme di partenariato si legano, in modo strumentale, le recentissime forme di collaborazione con le istituzioni finanziarie, di cui si accenna nel paragrafo che segue.

Strumenti finanziari per l'economia sociale

Le fonti di finanziamento a favore delle organizzazioni dell'economia sociale sono in fase di profonda evoluzione sia con riferimento ai soggetti sia agli strumenti. Tali modifiche non sono da leggersi solo in relazione alla contrazione della spesa pubblica e quindi dei fondi provenienti dal settore pubblico, ma anche ad una profonda modifica della domanda/offerta di welfare e del cambiamento di atteggiamento degli attori finanziari verso i servizi di welfare e, più in generale, di pubblica utilità.

Tradizionalmente le organizzazioni dell'economia sociale traevano risorse finanziarie in maggioranza dal settore pubblico, a cui vendevano servizi e progettualità. Una parte meno consistente ma sempre importante di risorse proveniva da forme di autofinanziamento non dipendenti da vincoli di natura creditizia, da quote associative

e donazioni private. Solo una parte dei soggetti dell'economia sociale, costituita da organizzazioni a valenza più imprenditoriale quali cooperative ed imprese sociali, ricorreva, con difficoltà notevoli, ad organismi finanziari tradizionali, poco disposti comunque ad interagire con soggetti altri dalle imprese di capitali per le cui attività era più facile valutare il rischio. Ora il contesto è mutato: le istituzioni pubbliche hanno più vincoli e meno disponibilità di spesa, si è moltiplicata e differenziata la domanda di servizi, gli istituti finanziari stanno scoprendo il peso del settore in termini economici e di valore aggiunto sociale. Si sono sviluppati i fondi etici di investimento, le banche etiche o di solidarietà, le banche cooperative. Gli istituti di credito tradizionali si stanno sempre più dotando di unità organizzative dedicate ai rapporti con i soggetti non-profit e dell'economia sociale⁶. La finanza sociale non si pone obiettivi di massimizzazione del profitto ma condivide con i loro clienti le finalità e la produzione di valore sociale. Anche i finanziatori privati singoli (non istituti di credito ma singoli cittadini o organizzazioni private) stanno sempre più orientandosi verso finanziamenti e donazioni non a fondo perduto ma sulla base di risultati misurabili (di impatto sociale). Si stanno sviluppando anche molti nuovi strumenti finanziari dedicati al sociale e all'economia sociale. Nei paesi anglosassoni già da tempo sono attivi strumenti finanziari che vanno in questa direzione, i cosiddetti *SIB*⁷.

Le organizzazioni dell'economia sociale di fronte a tale contesto in profonda evoluzione stanno reagendo in modo differente, coerentemente con le proprie specificità. In via generale tendono a ridimensionare il problema della finanza per la propria crescita, considerandolo uno degli aspetti, un po' sovrastimato, su cui viene richiesto uno specifico intervento di *policy* per sostenere il proprio sviluppo. Preferiscono ribadire, in particolare le cooperative sociali, che le proprie fonti di finanziamento derivano soprattutto dall'autofinanziamento. Nuovi strumenti di finanziamento provenienti da istituzioni creditizie vengono piuttosto giudicati utili a sostegno della sperimentazione e innovazione dei servizi sociali e in alcuni nuovi settori sociali di attività, da svolgersi mediante *governance* in partenariato con altri soggetti economici. La maggior parte delle organizzazioni dell'economia sociale che intervengono in specifici ambiti del sociale dove il risultato è ad un più alto tasso di rischio per motivi intrinseci alle particolarità dell'intervento (sociale) e dei beneficiari, è convinta che il proprio accesso al credito possa avvenire solo interagendo con investitori socialmente responsabili. In tale logica non prevalgono criteri dipendenti unicamente dalla misurazione del rischio, ma legati alla condivisione delle finalità sociali. Su questo sono impostate esperienze di fondi di garanzia dedicati, gli strumenti del microcredito, le più tradizionali forme mutualistiche di azionariato popolare diffuso e la finanza dedicata (finanza etica). In tale direzione, le politiche a cui guardano con più favore le organizzazioni dell'economia sociale sono quelle che incoraggiano gli istituti bancari tradizionali a migliorare le proprie pratiche

⁶ In Italia si vedano UBI Banca, *Banca Prossima*, *IPO Solidale* di Cariplo, Borsa Italiana e London Stock Exchange Goup Foundation.

⁷ Social Impact Bonds - Strumenti finanziari privati per la gestione di progetti sociali dove la remunerazione di capitale investito avviene se l'obiettivo sociale del progetto, condiviso con l'amministrazione pubblica, viene raggiunto.

di valutazione del rischio adattandole alle esigenze delle organizzazioni dell'economia sociale. Ad essi chiedono proposte di schemi di finanziamenti "pazienti" e "brother", simili alle forme di finanziamento delle cooperative e mutue, che attendono la misurazione di risultati a medio e lungo termine.

Parimenti viene ulteriormente incoraggiata l'istituzione, in tutti i Paesi europei, di istituti e strumenti di finanza dedicati e la creazione di appositi fondi di garanzia, che permettano il prestito e l'investimento in *equity*.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento pubbliche europee, le due azioni di *policy* europea già in atto, il Fondo europeo per l'imprenditoria sociale e il Fondo sociale europeo, vengono viste con favore, ma richiedono una miglior attivazione e implementazione in tempi rapidi.

Con riferimento specifico invece ai soggetti dell'economia sociale più deboli a livello imprenditoriale, le politiche dovrebbero continuare le azioni formative di sostegno all'acquisizione di cultura finanziaria ed imprenditoriale.

Innovazione sociale: quale e come

I documenti, iniziative e programmi dell'Unione europea indirizzati a sostenere l'innovazione sociale, fanno espressamente riferimento al contributo delle organizzazioni dell'economia sociale nel promuovere tale processo. Il concetto di innovazione sociale presente in tali documenti è quello che finalizza le pratiche di innovazione ad un impatto positivo, il più ampio possibile, sull'intera società. In tal senso "Definiamo innovazioni sociali le nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano dei bisogni sociali (in modo più efficace delle alternative esistenti) e che allo stesso tempo creano nuove relazioni e nuove collaborazioni. In altre parole, innovazioni che sono buone per la società e che accrescono le possibilità di azione per la società stessa" (Robin Murray, Julie Caulier Grice, Geoff Mulgan, 2010).

I contributi specifici che l'economia sociale offre afferiscono sia al ruolo che i propri attori esercitano sia in relazione all'oggetto (il cambiamento che esercitano). In tal senso il tema dell'innovazione sociale è strettamente legato a quello dell'impatto sociale e ai criteri per valutarlo.

Con riferimento al ruolo che esercitano vengono giudicate centrali la loro struttura di *governance* condivisa improntata alla partecipazione e *multistakeholder*. Le modalità di lavoro in partenariato permettono di coinvolgere nell'intero ciclo (identificazione bisogni, sviluppo soluzioni, realizzazione intervento e monitoraggio d'impatto) i portatori di interesse delle comunità ove operano, di massimizzare l'interazione con i *policy maker*, informandoli su come contribuiscono a creare benefici per la comunità, le imprese profit e gli altri soggetti non-profit che svolgono funzioni di *advocacy*.

Sul piano invece dell'oggetto, il forte legame tra organizzazioni e territorio permette di intercettare meglio i nuovi rischi sociali e i nuovi bisogni e di rispondere congiuntamente sul piano sociale ed economico.

La misurazione dell'impatto sociale per le imprese a finalità sociale: problema aperto

Per le organizzazioni che agiscono nell'ambito dell'economia sociale ed hanno quindi finalità sociali è insito nelle loro attività sviluppare valore sociale e perseguire un impatto positivo sulla società. Misurare l'impatto sociale è allora importante per razionalizzare le risorse pubbliche e attrarre quelle private, per gli investitori che hanno necessità di possedere strumenti per la valutazione del rischio. Ma è importante soprattutto per le organizzazioni stesse, innanzitutto in relazione al *management* e programmazione futura degli interventi, per legittimare il ruolo svolto in un contesto territoriale, per richiedere contributi, finanziamenti, donazioni e, non ultimo, legittimare il proprio coinvolgimento in processi di decisione o progettazione. Oggetti di misurazione sono sia gli *output* (effetti prodotti dalle attività) sia gli *outcome* (ricadute sul contesto sociale). Con riferimento ai primi, esistono procedure ed indicatori standardizzati e condivisi, soprattutto di tipo qualitativo, come per esempio quelli relativi alla rendicontazione sociale. Con riferimento ai secondi, invece, che necessitano di indicatori quantitativi, non esiste in ambito europeo ancora una metodologia sufficientemente condivisa. In Europa e nel contesto internazionale più ampio sono presenti diversi modelli di *social impact measurement* (SIM).

La Commissione europea (2012) ha sottolineato l'importanza del SIM ed espresso la necessità di definire metodi di misurazione dei vantaggi socioeconomici generati dalle imprese sociali nel quadro dell'attuazione sia dei Fondi europei per gli investimenti sociali sia del programma EASI. Essa ha quindi dato l'incarico ad un gruppo di lavoro, composto di rappresentanti del gruppo consultivo multilaterale di esperti sull'imprenditoria sociale della Commissione – GECES, di fornire orientamenti alla Commissione su come le imprese sociali possano misurare il loro impatto sociale. La relazione finale del gruppo di lavoro non indica un sistema rigido top-down di indicatori, ma invita ad adottare uno standard di misurazione in cinque fasi, sufficientemente flessibile per essere adattato alle esigenze delle imprese sociali (GECES, 2014).

L'altro gruppo di lavoro internazionale che ha affrontato il tema delle metriche per la misurazione dell'impatto sociale, è quello costituito nell'ambito della *Task Force* sul *social impact investment* costituita in ambito G8, che ha sviluppato il tema però solo in funzione degli investimenti sociali privati.

Dalla Conferenza di Roma e quindi dai principali attori dell'economia sociale europea, emerge ancora la presenza di un'insufficiente consapevolezza dell'importanza e quindi diffusione della cultura della valutazione d'impatto. Di conseguenza nasce l'invito, indirizzato ai *policy maker* europei ma anche a quelli nazionali, a procedere con ulteriori sperimentazioni e scambio di buone prassi sulle metriche da adottare, prima di procedere ad inserire il SIM in un contesto normativo. È opportuno affrontare la tematica in modo più ampio, non solo in funzione degli investimenti sociali ma anche per la crescita del ruolo delle imprese sociali in relazione allo sviluppo economico e sociale.

Conclusioni

Quali sono allora i punti chiave che attendono nell'immediato futuro i soggetti istituzionali e gli stessi attori dell'economia sociale per "liberare il potenziale dell'economia sociale"?

Una risposta condivisa da attori dell'economia sociale e da *stakeholder* è delineata nel documento della Strategia di Roma del novembre 2014⁸. Dalla Conferenza emergono quindi con chiarezza indicazioni che spingono ad una visione unitaria dell'economia sociale in relazione alle finalità, volte a creare impatto sociale positivo, ma perseguibili attraverso molteplicità di esperienze e pluralismo di forme di impresa. Comuni sono anche alcuni approcci di intervento, basati su logiche cooperative e di reciprocità anziché di competitività.

La creazione di valore sociale si accompagna alla creazione di valore economico in tutti i paesi ove l'economia sociale è presente, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 quali il mantenimento e la creazione di occupazione, la coesione sociale, l'innovazione sociale, lo sviluppo rurale e regionale anche nell'ambito della cooperazione internazionale.

L'impatto sociale è raggiungibile soprattutto in nuovi settori per lo sviluppo occupazionale, quali i servizi alla persona e di welfare, l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, i servizi ambientali e turistici, tempo libero, la produzione di energia alternativa.

La Strategia di Roma fa appello anche ad "uno sforzo congiunto di tutti gli attori che possono contribuire alla crescita del settore: organizzazioni dell'economia sociale, istituzioni pubbliche, investitori privati, centri accademici e studiosi di settore"⁹ affinché intervengano in modo attivo, coordinato e condiviso. Da qui le raccomandazioni specifiche per i soggetti istituzionali e dell'economia sociale.

Il primo gruppo di raccomandazioni riguarda la richiesta di un interlocutore unico per la Commissione europea, che sia punto di riferimento per i commissari, con unità tecnica dedicata e con un nuovo piano di azione. Per il Parlamento europeo viene richiesta la ricostituzione dell'intergruppo dedicato, già attivo nella precedente legislatura. Con riferimento al Consiglio europeo si richiede invece l'impegno a convocare a cadenza regolare i Ministri con competenza in materia e si invita a creare un gruppo di esperti di alto profilo a livello nazionale.

Un secondo gruppo di raccomandazioni riguarda l'ambito della *mid-term review* della Strategia Europa 2020. In particolare si richiede un'attenzione specifica al ruolo dell'economia sociale in relazione al raggiungimento dell'obiettivo di una "crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva", l'impegno a sviluppare linee guida per le autorità nazionali e regionali in materia di monitoraggio e reporting riferiti alla recente Direttiva sugli appalti e all'ampliamento delle forme di partenariato tra pubblico ed economia sociale.

⁸ *Liberare il potenziale dell'Economia Sociale per la crescita in Europa: la Strategia di Roma*, cit.

⁹ *Ibidem*.

Una terza tipologia di raccomandazioni riguarda il pacchetto di Investimenti di Juncker, in cui si chiede di includere non solo infrastrutture fisiche ma anche investimenti sociali, da effettuarsi con il coinvolgimento “degli attori dell’economia sociale e nella medesima proporzione prevista per i Fondi strutturali”¹⁰.

Un ulteriore punto delle raccomandazioni invita a sviluppare politiche inerenti le fonti di finanziamento per l’economia sociale, fornendo proposte concrete per rafforzare gli istituti e strumenti di finanza dedicata, per migliorare le pratiche di valutazione del rischio ai fini di incoraggiare le banche tradizionali, per favorire il prestito e l’investimento in *equity* e sostenere i soggetti dell’economia sociale nell’individuare proprie risorse di autofinanziamento.

Infine una raccomandazione specifica indirizzata dalla Conferenza alle istituzioni europee riguarda la misurazione dell’impatto sociale, per il quale non vi è ancora una linea condivisa. A tale riguardo il documento invita a programmare un percorso di confronto specifico tra Commissione e organizzazioni dell’economia sociale.

Le raccomandazioni più importanti indirizzate dalla Conferenza ai molteplici soggetti componenti l’economia sociale invitano a percepirsi ed operare come settore unico ed europeo, rafforzando l’interazione e la collaborazione tra i diversi modelli proprietari ed organizzativi, acquisendo competenze e *skill* manageriali specifici e valorizzando attività di studio e ricerca.

Un secondo gruppo di raccomandazioni rivolte ai soggetti dell’economia sociale spinge a rafforzare prassi di *governance* interna alle organizzazioni che siano inclusive, soprattutto con riferimento a donne e giovani.

Un terzo aspetto oggetto dalle raccomandazioni formulate nei lavori della Conferenza invita a favorire i processi di sperimentazione ed innovazione soprattutto in settori non tradizionalmente presidiati.

Infine le raccomandazioni alle organizzazioni dell’economia sociale che escono dai lavori della Conferenza di Roma richiamano all’importanza di sviluppare una cultura della valutazione, nella direzione di migliorare la comunicazione inerente “gli effetti economici, sociali ed ambientali della propria azione”¹¹.

Riferimenti bibliografici

Bandera L., *La finanza sociale come leva di sviluppo e innovazione*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013b <www.secondowelfare.it>.

Dal Maso D., Zanoni D., *Sostenere concretamente l’economia civile attraverso la creazione di un mercato di capitali per Imprese a finalità sociale*, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2011.

CESE, *Parere sul tema Diversità delle forme di impresa*, INT/447, Bruxelles, 2009.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

- Commissione europea, *Fondi europei per l'imprenditoria sociale*, COM(2011) 862 finale, Bruxelles, 2011a.
- Commissione europea, *Iniziativa per l'imprenditoria sociale, Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*, SEC(2011) 1278, finale, Bruxelles, 2011b.
- Commissione europea, *Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale*, COM(2011) 862 finale, Bruxelles, 2011c.
- Commissione europea, *Atto per il mercato unico II - Insieme per una nuova crescita*, COM(2012) 573 finale, Bruxelles, 2012.
- Commissione europea, *Piano d'azione imprenditorialità 2020*, COM(2012) 795 final, Bruxelles, 2013a.
- Commissione europea, *Guide to Social Innovation*, Bruxelles, 2013b <<http://goo.gl/OeQ1yL>>.
- Commissione europea, *Policy Roadmap for the 2014 Implementation of the Social Investment Package, 2014*, Bruxelles, 2014a.
- Epstein M. J., Yuthas K., *Measuring and Improving Social Impacts. A Guide for non profits, Companies, and Impact Investors*, Berrett-Koehler Publishers, 2014.
- Geces Subgroup on Impact Measurement, *Proposed approaches to social impact measurement in European Commission legislation and in practice relating to: EUSEF and the EASI*, 2014 <<http://goo.gl/s6xJFM>>.
- GOV.UK – Cabinet office, *Guidance Social Impact Bonds*, 2012 <www.gov.uk/social-impact-bonds>.
- GOV.UK, *Measuring impact*, in *Report on social investment*, 2014 <<http://www.socialimpactinvestment.org/subject-papers>>.
- G8 Task force italiana, *La finanza che include: gli investitori ad impatto sociale per una nuova economia. Rapporto italiano*, Roma, 2014.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Liberare il potenziale dell'economia sociale per la crescita in Europa: la Strategia di Roma. Documento conclusivo*, Roma, 2014 <http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Rome%20STRATEGY_EN.pdf>.
- Murray R, Caulier-Grice J, Mulgan G, *The open book of social innovation*, Nesta & The young foundation, 2010 <<http://goo.gl/4NP5EU>>.
- Ostrom E., *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.
- Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento(UE) n. 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale*, G.U.U.E., L115, 2013, pp. 18-38.

Per citare questo articolo: Anna Chiara Giorio, *Quale ecosistema per lo sviluppo dell'economia sociale in Europa. Indicazioni di policy dalla Strategia di Roma 2014*, "Osservatorio Isfol", IV (2014), n. 3-4, pp. 45-58.