

WORKING PAPER

INAPP WP n. 102

Le imprese sociali: organizzazioni dell'economia sociale nello sviluppo dei territori e delle comunità

Sabina Polidori

Massimo Lori



Le imprese sociali: organizzazioni dell'economia sociale nello sviluppo dei territori e delle comunità

Sabina Polidori

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma, Italia
s.polidori@inapp.org

Massimo Lori

Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Roma, Italia
malori@istat.it

APRILE 2023

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dei rispettivi autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Contesto di riferimento. – 3. L'impresa sociale: un inquadramento concettuale. – 4. Le imprese sociali in Italia. – 5. L'esternalizzazione di servizi alle imprese sociali. – 6. Amministrazione condivisa e politiche pubbliche. – 7. Conclusioni. – Bibliografia

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471
Email: urp@inapp.org

www.inapp.org

ABSTRACT

Le imprese sociali: organizzazioni dell'economia sociale nello sviluppo dei territori e delle comunità

La cornice di riferimento del paper è il ritorno di interesse nel dibattito politico-istituzionale-pubblico, nazionale ed europeo, delle realtà dell'economia sociale. Interesse che trova corrispondenza nel Codice del Terzo settore, nella nuova disciplina sull'impresa sociale e nel Piano d'azione europeo per l'economia sociale. Nello specifico il paper si focalizza sulle imprese sociali, partendo dalla disamina delle stesse nel contesto dell'economia sociale anche dal punto di vista concettuale; proseguendo con un'analisi quantitativa, finalizzata a mostrarne la rilevanza e il peso economico in riferimento alle principali caratteristiche strutturali (localizzazione geografica, dimensioni etc.); per concludere con una riflessione sull'amministrazione condivisa (Codice del Terzo settore e sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020), quale strumento di innovazione sociale nelle politiche pubbliche.

PAROLE CHIAVE: amministrazione condivisa, economia sociale, impresa sociale, innovazione sociale, integrazione delle politiche, politiche pubbliche, Terzo settore

The reference frame of the paper is a revival of the political-institutional-public debate, national and European, on the social economy entities. This interest is testified by the Third Sector Code in Italy and, on the EU level, by the new discipline on social enterprise and the European Action Plan for the social economy. Specifically, the paper focuses on social enterprises, starting from their examination in the context of the social economy, also from a conceptual point of view; continuing with a quantitative analysis, aimed at showing their relevance and economic weight with reference to the main structural characteristics (geographical location, size etc.); to conclude with a reflection on shared administration (Third Sector Code and sentence of the Constitutional Court n. 131/2020), as a tool for social innovation in public policies.

KEYWORDS: shared administration, social economy, social enterprise, social innovation, policy integration, public policies, Third sector

DOI: 10.53223/InappWP_2023-102

Citazione:

Polidori S., Lori M. (2023), *Le imprese sociali: organizzazioni dell'economia sociale nello sviluppo dei territori e delle comunità*, Inapp Working Paper n.102, Roma, Inapp

1. Introduzione¹

L'obiettivo del presente lavoro è fornire un primo inquadramento dell'impresa sociale sia dal punto di vista concettuale, quale componente dell'economia sociale, sia nell'ottica delle politiche pubbliche, in considerazione del ruolo che essa ricopre all'interno del sistema di protezione sociale, erogando prestazioni e come fattore di innovazione dei processi di policy making attraverso gli strumenti dell'amministrazione condivisa tra attore pubblico e Terzo settore previsti dal nuovo ordinamento giuridico di settore.

Il quadro teorico di riferimento del presente lavoro, che deriva da una *desk research*, sintetizza i principali temi trattati dalla letteratura sull'impresa sociale, in particolare quelli che ne sottolineano la specificità rispetto all'impresa mainstream e le potenzialità in termini di innovazione sociale e di costruzione di politiche pubbliche più partecipative.

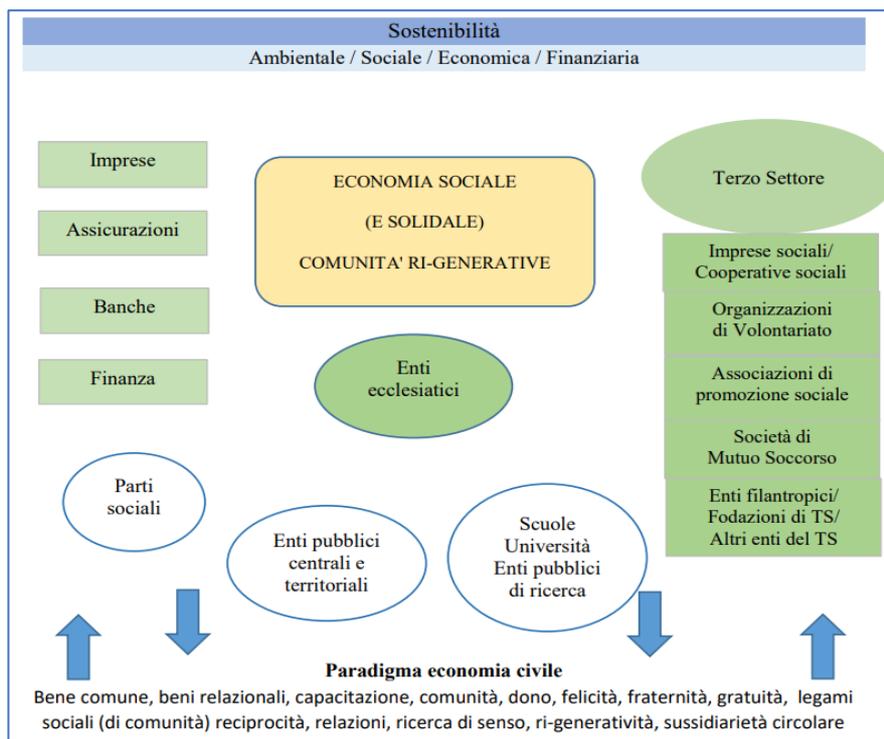
Inoltre, il lavoro prevede anche una parte empirica che, a partire dai dati della statistica ufficiale, ha l'obiettivo da un lato di individuare le caratteristiche principali dell'impresa sociale all'interno della società e del sistema produttivo italiano indentificandone le funzioni chiave, dall'altro, di descrivere i rapporti di natura contrattuale tra imprese sociali e amministrazioni pubbliche.

2. Contesto di riferimento

L'economia sociale (figura 1) è caratterizzata dall'esigenza di condurre e strutturare le diverse risorse (finanziarie e umane), restituendo priorità all'interesse sociale e solidale inserito all'interno di un ecosistema ben stabilito a cui si aggiunge la visione – sistemica e transdisciplinare – dell'economia civile². Contrariamente a quanto stabilito dall'economia classica e dalla visione di ricerca del beneficio economico, l'economia sociale, presuppone che lo scopo principale delle attività economiche debba essere la distribuzione e il consumo dei beni e servizi esistenti nel mercato in modo cooperativo e associativo. Alla base di questo scopo vi è un approccio sistemico e transdisciplinare all'economia che incentiva, in particolare, gli aspetti di relazione tra le persone e che, per sua natura, ha un contenuto sociale, presupposto primario dell'essere umano dotato di una natura cooperativa (Bruni e Zamagni 2015, 17) e associativa.

¹ Il presente lavoro è stato chiuso il 28 dicembre 2022.

² “L'economia civile si pone oggi in alternativa – ma non in contrapposizione – all'economia di tradizione smithiana che vede il mercato come l'unica istituzione davvero necessaria per la democrazia e per la libertà: l'economia civile ricorda che ci sono esigenze, riconducibili al principio di fraternità, che non possono essere eluse, né rimandate alla sola sfera privata e alla filantropia in particolare. Al tempo stesso, l'economia civile non sta con chi combatte i mercati e vede l'economico in endemico e naturale conflitto con la vita buona, invocando una decrescita e un ritiro dell'economico dalla vita in comune. L'economia civile piuttosto propone un umanesimo a più dimensioni, in cui il mercato non è combattuto o 'controllato', ma è visto come un luogo civile al pari degli altri, come un momento della sfera pubblica che, se concepito e vissuto come luogo aperto anche ai principi di reciprocità e di gratuità, contribuisce alla costruzione della *civitas*”. Cfr. Zamagni (2018, 54).

Figura 1. Ecosistema dell'economia sociale

Fonte: rappresentazione degli Autori

L'approccio a questa visione comporta:

- 1) la necessità di un cambio di prospettiva – richiesto anche dal rendere operativo il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 – caratterizzato da nuove e diversificate modalità di produzione del valore da parte delle istituzioni che programmano e amministrano economie e società/comunità (amministrazioni pubbliche imprese for profit, Terzo settore);
- 2) l'ampliamento concettuale del termine valore, arricchito con l'inserimento di altri significati, per quanto attiene la sfera:
 - a) **economica**, il valore risulta nell'apporto in termini di aumento (o non consumo) di ricchezza materiale e finanziaria (investimento, risparmio) che un'organizzazione produce attraverso la sua attività specifica;
 - b) **sociale**, il valore discende dal contributo in termini di produzione di beni relazionali e creazione di capitale sociale;
 - c) **istituzionale**, il valore deriva e dipende dalla capacità di fornire un apporto in termini di rafforzamento della sussidiarietà orizzontale, ovvero circolare, dei rapporti intra-istituzionali e inter-istituzionali (Zamagni 2013).

Una definizione univoca e condivisa del termine 'economia sociale' non è ancora presente e al riguardo, quindi, non sussiste neanche un quadro normativo comunitario e internazionale di riferimento ben definito. In numerosi documenti sia la Commissione europea sia il Parlamento Europeo identificano l'economia sociale come un gruppo di soggetti socio-economici il cui scopo generale della loro attività non è orientato al profitto e alla distribuzione dell'utile (CEP-CMAF 2002,

2015)³, ma all'interesse e scopo sociale esercitato dalle attività realizzate dagli enti che la caratterizzano. L'Economia Sociale può essere definita come "un concetto che si riferisce a imprese e organizzazioni, in particolare cooperative, società di mutuo soccorso, associazioni, fondazioni e imprese sociali, che producono specificamente beni, servizi e conoscenza mentre perseguono fini sia economici che sociali e operano al fine di promuovere la solidarietà" (ILO 2011). Questa enunciazione comprende i tradizionali attori dell'economia sociale (associazioni, cooperative, mutue e fondazioni) e una varietà di altri tipi di organizzazioni che sono emersi negli ultimi anni, come le imprese sociali (ILO 2019). Dette organizzazioni, perseguendo obiettivi di interesse generale e di utilità sociale, orientano la propria attività verso i propri membri e la comunità (Bruni e Zamagni 2009), al fine di generare benessere collettivo.

Nei 28 Stati UE⁴, l'economia sociale costituisce una realtà evidente che non può essere ignorata dalla società e dai responsabili politici, ciò è reso evidente anche dai seguenti dati: più di 13,6 milioni di posti di lavoro retribuiti in Europa (tabella 1); pari a circa il 6,3 % della popolazione attiva dell'UE a 28, con una forza lavoro di oltre 19,1 milioni, includendo le attività di volontariato (lavoro non retribuito), più di 82,8 milioni di volontari, equivalenti a 5,5 milioni di lavoratori a tempo pieno; più di 232 milioni di soci di cooperative, mutue ed enti analoghi; con oltre 2,8 milioni di imprese e organizzazioni (CIRIEC 2017).

Tabella 1. Posti di lavoro retribuiti presso cooperative, mutue, associazioni, fondazioni e soggetti analoghi. Unione europea (2014-2015)

Paese	Cooperative e simili	Mutue	Associazioni & Fondazioni	Totale
Austria	70 474	1 576	236 000	308 050
Belgio	23 904	17 211	362 806	403 921
Bulgaria	53 841	1 169	27 040	82 050
Croazia	2 744	2 123	10 981	15 848
Cipro	3 078	n.d.	3 906	6 984
Repubblica ceca	50 310	5 368	107 243	162 921
Danimarca	49 552	4 328	105 081	158 961
Estonia	9 850	186	28 000	38 036
Finlandia	93 511	6 594	82 000	182 105
Francia	308 532	136 723	1 927 557	2 372 812
Germania	860 000	102 119	1 673 861	2 635 980
Grecia	14 983	1 533	101 000	117 516
Ungheria	85 682	6 948	142 117	234 747
Irlanda	39 935	455	54 757	95 147
Italia	1 267 603	20 531	635 611	1 923 745
Lettonia	440	373	18 528	19 341
Lituania	7 000	332	n.d.	7 332
Lussemburgo	2 941	406	21 998	25 345
Malta	768	209	1 427	2 404
Paesi Bassi	126 797	2 860	669 121	798 778
Polonia	235 200	1 900	128 800	365 900
Portogallo	24 316	4 896	186 751	215 963
Romania	31 573	5 038	99 774	136 385
Slovacchia	23 799	2 212	25 600	51 611
Slovenia	3 059	319	7 332	10 710
Spagna	528 000	2 360	828 041	1 358 401
Svezia	57 516	13 908	124 408	195 832
Regno Unito	222 785	65 925	1 406 000	1 694 710
TOTALE UE-28	4 198 193	407 602	9 015 740	13 621 535

Fonte: CIRIEC (2017, 68)

³ CEP-CMAF (European Standing Conference of Co-operatives, Mutuals, Associations and Foundations). Cfr. <<https://bit.ly/3J8T4fs>>.

⁴ È ricompreso anche il Regno Unito, poiché nel periodo dello studio CIRIEC era uno degli Stati membri dell'Unione europea.

La Commissione europea da anni lavora alla messa in opera di un piano ad hoc sull'economia sociale con l'obiettivo di rafforzarne il contributo delle organizzazioni che la compongono, definendo un percorso per fronteggiare le grandi trasformazioni economiche e sociali di questi anni; trasformazioni che hanno prodotto forti disuguaglianze, oneri ambientali non più sostenibili e la complessità di coniugare innovazione tecnologica, con innovazione sociale e aumento della disoccupazione. A tal riguardo, la Commissione intende:

- procedere con azioni mirate per migliorare gli investimenti sociali;
- sostenere l'imprenditorialità sociale nell'avvio, ampliamento, innovazione e creazione di posti di lavoro;
- definire iniziative specifiche a livello di Unione Europea;
- chiedere un'azione comune agli Stati membri, finalizzata a sviluppare condizioni più favorevoli per le organizzazioni europee dell'economia sociale.

Il 9 dicembre 2021 la stessa Commissione ha adottato – con la Comunicazione COM(2021) 778 final – il “Piano d'azione europeo sull'economia sociale 2021-2030”, accompagnato da due allegati, di cui:

- uno fornisce informazioni di base e un'analisi sulle sfide e le opportunità per l'economia sociale in Europa;
- l'altro traccia scenari sul significato dell'accelerazione della transizione digitale e verde, ossia:
 - a) su come costruire sia la resilienza ai traumi futuri per l'ecosistema industriale di prossimità e dell'economia sociale;
 - b) sulla tipologia di impegni congiunti tra i vari Stati dell'Unione Europea, necessari per accompagnare la stessa transizione.

L'obiettivo del Piano è il rafforzamento del contributo delle organizzazioni dell'economia sociale a una crescita equa e sostenibile a livello dell'Unione Europea⁵ – soprattutto nelle aree rurali e spopolate – attraverso sistemi di protezione sociale, la creazione e la protezione dei posti di lavoro di qualità, l'inclusione sociale nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate/fragili offrendo sistemi di protezione sociale, pari opportunità per tutti e favorendo la partecipazione attiva dei cittadini nella società.

Nel 2023, come previsto nel piano d'azione, la Commissione proporrà una raccomandazione del Consiglio sulle condizioni per lo sviluppo dell'economia sociale negli Stati membri, che riguarderà temi quali le competenze, la fiscalità, il sostegno finanziario e gli appalti pubblici. L'interesse a livello dell'Unione Europea sull'economia sociale, si ricollega anche al lavoro svolto in questi anni dalle Nazioni Unite (OIL, OCSE).

⁵ Il Piano d'azione, con il suo approccio sistemico, è strutturato su tre macro-interventi, rivolti a creare sia un quadro sostenibile, giuridico-economico-sociale, appropriato per far sviluppare, crescere e potenziare l'economia sociale come opportunità di sviluppo per le realtà stesse dell'economia sociale. Questi tre macro-interventi, corrispondono a micro-interventi di settore, che nel Piano si esplicano e si realizzano attraverso 'desiderata di azioni' della Commissione e contemporaneamente in 'inviti' da parte della stessa agli Stati UE.

Box 1.

L'interagenzia sull'economia sociale e solidale (task force) delle Nazioni Unite (operativa dal 2013) ha l'obiettivo di aumentare la visibilità e la discussione sull'economia sociale e solidale sia all'interno che all'esterno delle Nazioni Unite, con azioni – correlate allo sviluppo concreto dell'Agenda 2030 – tese a: accrescere il riconoscimento della funzione delle imprese e organizzazioni dell'economia sociale e solidale nello sviluppo sostenibile; promuovere la conoscenza dell'economia sociale e solidale e rafforzarne le reti; assicurare il coordinamento degli impegni internazionali; creare e rafforzare le partnership. A cui si aggiungono documenti recenti dell'OIL, come la *Dichiarazione del Centenario per il futuro del lavoro* (2019), *l'Appello globale all'azione per una ripresa centrata sulla persona dalla crisi causata dal COVID-19 che sia inclusiva, sostenibile e resiliente* (2021), la *Risoluzione sul lavoro dignitoso e sull'economia sociale e solidale* (2022) e dell'OCSE la *Raccomandazione sull'economia sociale e solidale e sull'innovazione sociale* (2022). A livello comunitario tra i vari documenti adottati in questi anni, si richiamano: la *Risoluzione del Parlamento europeo sull'economia sociale* (2009); la Comunicazione della Commissione sull'*Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale* (2011); il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il ruolo dell'economia sociale nella creazione di posti di lavoro e nell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali* (2021), la Comunicazione della Commissione sul *Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare il COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia* (2021) e la risoluzione del Parlamento europeo sul *Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia sociale* (2022).

3. L'impresa sociale: un inquadramento concettuale

A livello europeo un posto rilevante viene dato, a partire dalla metà degli anni Novanta, all'impresa sociale⁶ e nel 2011 la Commissione europea – riprendendo le definizioni sviluppate dalla rete EMES (Borzaga e Defourn 2001) e nel 2008, da Defourny e Nyssens (tabella 2) – ha adottato *l'Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*⁷.

In questa Comunicazione, l'impresa sociale è definita “un attore dell'economia sociale il cui principale obiettivo non è generare utili per i suoi proprietari o azionisti, ma esercitare un impatto sociale. Essa opera sul mercato producendo beni e servizi in modo imprenditoriale e innovativo e destinando i propri utili principalmente alla realizzazione di obiettivi sociali. È gestita in modo responsabile e

⁶ La prima ricerca sull'impresa sociale in Europa è stata realizzata a metà degli anni Novanta dalla rete EMES. Nello studio fu riferita la presenza di imprese sociali, intese come nuove organizzazioni o come sviluppo innovativo all'interno del non profit esistente, presente in buona parte dei Paesi dell'Unione Europea. EMES è una rete di ricerca, composta da vari centri di ricerca e da singoli ricercatori, il cui obiettivo è di costruire un corpus internazionale di conoscenze teoriche ed empiriche, pluralistiche nelle discipline e nelle metodologie, attorno ai concetti di impresa sociale, economia sociale, imprenditorialità sociale, economia solidale e innovazione sociale.

⁷ Cfr. Commissione europea (2011).

trasparente, in particolare coinvolgendo dipendenti, clienti e altri soggetti interessati dalle sue attività commerciali” (Commissione europea 2011, 2).

Tabella 2. Impresa sociale: dimensioni e caratteristiche/requisiti (Borzaga e Defourn 2001; Defourny e Nyssens 2008)

Dimensioni	Caratteristiche/requisiti
<i>Dimensione economica</i>	1) una produzione di beni e/o servizi in forma continuativa e professionale; 2) un elevato grado di autonomia sia nella costituzione che nella gestione; 3) l'assunzione da parte dei fondatori e dei proprietari di un livello significativo di rischio economico; 4) la presenza, accanto a volontari o utenti, di un certo numero di lavoratori retribuiti.
<i>Dimensione sociale</i>	1) avere come esplicito obiettivo quello di produrre benefici a favore della comunità nel suo insieme o di gruppi svantaggiati; 2) essere un'iniziativa collettiva, cioè promossa non da un singolo imprenditore, ma da un gruppo di cittadini; 3) avere un governo affidato esclusivamente o prevalentemente a portatori di interesse diversi dai proprietari del capitale; 4) garantire una partecipazione ai processi decisionali allargata, in grado di coinvolgere tutti o quasi i gruppi interessati all'attività; 5) prevedere la non distribuzione degli utili, o al più una distribuzione limitata, e quindi la loro assegnazione a un fondo indivisibile tra i proprietari, sia durante la vita dell'impresa che in caso di suo scioglimento.

Fonte: rappresentazione degli Autori

Nel 2020 la Commissione europea ha pubblicato un rapporto di sintesi comparativo e approfondito⁸ sui principali risultati emersi nei rapporti nazionali degli Stati dell'UE⁹, fornendo un quadro generale delle imprese sociali e degli ecosistemi in cui le stesse operano. Nel rapporto sono interessanti:

- la proposta di rendere operativo e concreto il concetto di impresa sociale, definito dalla richiamata Comunicazione del 2011, inserendo requisiti minimi per rendere fattibili (con caratteristiche comuni a livello dell'Unione Europea) le tre dimensioni dell'impresa sociale (tabella 3);
- l'individuazione negli Stati dell'Unione Europea della funzione dell'impresa sociale nei confronti delle politiche pubbliche e dei sistemi di welfare (tabella 4).

⁸ Cfr. European Commission *et al.* (2020). Il rapporto è una sintesi comparativa che fa parte dello studio “Social Enterprises and their Ecosystems in Europe”. È una pubblicazione curata e redatta da Euricse ed EMES Network, su incarico della Commissione europea, Programma EaSI (Occupazione e Innovazione Sociale 2014-2020). Per approfondimenti: <<https://bit.ly/3F9p8yP>>.

⁹ I Paesi esaminati sono – oltre ai Paesi dell'UE – Albania, Islanda, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia e Turchia.

Tabella 3. Tentativo di rendere operativo il concetto di impresa sociale, basato sulla BSI (Social Business Initiative COM(682)2011)

Dimensione principale	Definizione generale	Requisiti minimi
<i>Dimensione economica/ imprenditoriale</i>	<p>Produzione stabile e continuativa di beni e servizi - I ricavi sono generati principalmente dalla vendita diretta di beni e servizi a utenti privati, soci e contratti pubblici.</p> <p>Uso (almeno in parte) di fattori di produzione funzionanti nell'economia monetaria (lavoro retribuito, capitale, attività) - Malgrado si avvalgano sia di volontari (soprattutto nella fase di avvio) sia di risorse non commerciali per diventare sostenibili, le Social Enterprises-SEs normalmente utilizzano anche fattori di produzione tipici dell'economia monetaria.</p>	Le Social Enterprises-SEs devono essere orientate al mercato (l'incidenza del trading dovrebbe essere idealmente intorno al 25%).
<i>Dimensione sociale</i>	<p>Gli obiettivi perseguiti sono esplicitamente sociali i prodotti forniti/le attività svolte hanno una connotazione sociale e di interesse generale - I tipi di servizi offerti o di attività svolte possono variare in modo significativo da un luogo all'altro, a seconda delle esigenze non soddisfatte che emergono a livello locale o, in alcuni casi anche, dal contesto globale.</p>	Il primato della finalità sociale deve essere chiaramente stabilito dalle legislazioni nazionali, dagli statuti delle SEs o da altri documenti rilevanti.
<i>Governance inclusiva/dimensione societaria</i>	<p>Modello di governance inclusiva e partecipativa - Tutti i portatori di interesse sono coinvolti, a prescindere dalle norme di legge. - Il vincolo di distribuzione degli utili (soprattutto sugli attivi) garantisce che lo scopo sociale dell'impresa sia salvaguardato.</p>	La governance e/o la struttura organizzativa delle SEs deve garantire che gli interessi di tutti gli stakeholders siano debitamente rappresentati nel processo decisionale.

Fonte: European Commission *et al.* (2020)**Tabella 4.** Imprese sociali, politiche pubbliche e welfare

Tipologia di sistema di welfare	Principali motori di incremento dello sviluppo delle Social Enterprises-SEs	Paesi
Scarsa offerta di servizi di welfare da parte degli attori pubblici e, tradizionalmente, lacune nell'erogazione di servizi e forte coinvolgimento civico.	Sperimentazioni bottom-up di nuovi servizi da parte di gruppi di cittadini. Consolidamento delle Social Enterprises-SEs grazie alle politiche pubbliche che hanno regolarizzato l'erogazione di servizi sociali.	Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna.
Ampia offerta pubblica di servizi di welfare, aumento degli appalti a fornitori privati.	Privatizzazione dei servizi di welfare. Dinamica bottom-up.	Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Regno Unito.
Ampia offerta di strutture di welfare pubbliche e non profit, che coprono la maggior parte dei bisogni della popolazione.	Sistema di supporto pubblico per la coprogettazione e l'integrazione delle competenze. Le Social Enterprises-SEs fanno emergere con un approccio bottom-up nuove esigenze.	Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi.
Sistema di welfare sottoposto a riforme drastiche, scarsa e debole presenza di tradizione associativa e cooperativa.	Politiche pubbliche impostate (con contributi di start-up) appositamente studiate per supportare le WISEs (Work Integration Social Enterprises). Iniziative su base filantropica e di programmi di donazioni.	Paesi CEE e SEE.

Fonte: European Commission *et al.* (2020)

Dalla comparazione europea delle politiche pubbliche e dei sistemi di welfare, emerge:

- a) che nei Paesi dove non ci sono servizi pubblici di welfare dedicati, le imprese sociali possono svilupparsi e occupare il mercato di riferimento, attraverso il ruolo proattivo civico che favorisce o potrebbe accompagnare la collocazione delle stesse imprese sociali nel mercato. Nel realizzare ciò diventa importante da parte degli amministratori (nazionali e territoriali) saper programmare i servizi, al fine di avere politiche pubbliche capaci di rinforzare l'offerta aggiuntiva e integrata di servizi di interesse generale da parte delle imprese sociali e delle altre realtà dell'economia sociale;
- b) la capacità di assicurare la presenza di servizi/attività di welfare, come le esperienze positive di innovazione sociale di integrazione e di inserimento al lavoro (ad esempio dei soggetti fragili/svantaggiati) e altre attività di interesse generale delle imprese sociali e degli altri attori dell'economia sociale (Italia, Grecia, Portogallo e Spagna);
- c) nei sistemi di welfare più fragili, le imprese sociali sono caratterizzate da un interesse rivolto ai soggetti fragili/svantaggiati. In questo caso le politiche pubbliche rivolte alle imprese sociali sono realizzate attraverso sussidi, finalizzati a fornire una soluzione all'esclusione sociale (Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia e le repubbliche baltiche di Estonia, Lettonia e Lituania);
- d) nei Paesi europei con un welfare efficace, la nascita dell'impresa sociale è correlata all'assenza e alla insufficienza delle politiche pubbliche di rispondere ai bisogni. Le imprese sociali assumono – per iniziativa civica – un ruolo sostitutivo che non riguarda solo il welfare (Finlandia e Regno Unito), ma coinvolge altre attività di interesse generale delle stesse imprese e dell'economia sociale.

In tale contesto, l'impresa sociale si mostra:

- a) in ambito comunitario come uno stimolo capace di generare sviluppo nei territori-comunità, attraverso politiche e atti comunitari che ne tracciano il cammino (ancora in salita, seppur qualcosa si muove da anni);
- b) a livello nazionale nel riformulare, elaborare e proporre (ad esempio, attraverso la partecipazione attiva nelle policy di amministrazione condivisa, come nel caso dell'Italia) percorsi di sviluppo e di crescita sostenibile e inclusiva a cui si aggiunge la capacità di unire la dimensione economica e imprenditoriale con la natura sociale, generando coesione sociale e valore sociale (figura 2).

Nell'impresa sociale la dimensione sociale all'interno del procedimento di produzione del valore, si esplica all'interno della sua capacità di dare vita al valore di legame, che riguarda il rapporto esistente tra soggetti, che va oltre sia al valore d'uso (ossia l'utilità per un determinato soggetto derivante dall'utilizzo di uno specifico bene/servizio) sia al valore di scambio, derivante dallo scambio di beni/servizi tra soggetti. Il valore di legame, quindi, riguarda il procedimento generativo, in grado di cambiare la natura delle cose, della società e dell'economia, proprio perché l'unico in grado di agire, data la sua natura, all'interno di una dimensione comunitaria, alimentandola al contempo (Venturi e Zandonai 2017).

Figura 2. Valore sociale dell'economia sociale



Fonte: rappresentazione degli Autori

Box 2.

La Commissione europea si pone come obiettivo lo sviluppo della dimensione sociale in Europa, attraverso la definizione di nuovi e più efficaci diritti per i cittadini nell'ambito delle pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociale. In questo perimetro rientrano anche le strategie per la promozione dell'economia sociale, l'imprenditoria sociale (impresa sociale e responsabilità sociale delle imprese) e l'innovazione sociale¹⁰.

In Italia le cooperative sociali acquisiscono di diritto la qualifica di impresa sociale, ai sensi del D.Lgs. n. 112/2017. Ciò è stato riaffermato anche nella Nota congiunta del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dello Sviluppo economico del 31/01/2019, n. 29103¹¹.

Prima di procedere oltre con l'analisi quantitativa è bene approfondire la relazione tra la fattispecie giuridica di cooperativa sociale e quella d'impresa sociale (tabella 5).

¹⁰ Cfr. Commissione europea (2017); Addarii e Lipparini (2017).

¹¹ Cfr. <<https://bit.ly/3LvFm9B>>.

Tabella 5. Fattispecie giuridica di cooperativa sociale e d'impresa sociale

Cooperative sociali (legge n. 381/1991, vigente)	Impresa sociale (D.Lgs. n. 112/2017 e s.m.i., vigente)
Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi*, b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.	E' una qualifica giuridica che possono acquisire tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del Codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.

Nota: * Includere le attività di impresa di interesse generale riferite all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), p), del D.Lgs. n. 112/2012.

Fonte: rappresentazione degli Autori

Il termine impresa sociale è stato utilizzato in Italia alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso per rilevare nuove iniziative private, il più delle volte realizzate da volontari, impegnate non tanto, come le tradizionali organizzazioni senza scopo di lucro nella promozione dei diritti, ma nella produzione di servizi sociali e in attività produttive volte a favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. In assenza nell'ordinamento italiano di una forma giuridica conforme con gli obiettivi e gli assetti proprietari di queste nuove iniziative imprenditoriali, i promotori si orientarono verso la forma cooperativa cui la Costituzione e la tradizione attribuiscono un'esplicita funzione sociale. Sono stati così creati vari tipi di cooperative a finalità sociale fino a quando, con la legge sulla cooperazione sociale (legge n. 381/1991), esse sono state riconosciute e normate come cooperative sociali. In Italia l'impresa sociale ha così assunto prevalentemente, anche se non esclusivamente, la forma di cooperativa fino al D.Lgs. n. 115/2006 (*Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*) e al D.Lgs. n. 112/2017 (*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*), attraverso i quali la qualifica di impresa sociale può essere assunta da organizzazioni non necessariamente aventi una forma societaria di cooperativa sociale.

4. Le imprese sociali in Italia

Nel dibattito attuale, la definizione di impresa sociale è una questione controversa che il nuovo quadro giuridico non ha del tutto risolto. Difatti, riguardo al contesto italiano, si è tentato di misurare l'imprenditorialità sociale oltre i confini strettamente giuridici con riferimento alle definizioni teoriche più accreditate all'interno del dibattito europeo, partendo dai dati relativi alle istituzioni non profit (Lori e Carini 2021; Borzaga *et al.* 2016). Nel presente lavoro, tuttavia, ci si atterrà a una definizione strettamente giuridica di impresa sociale coerente con il D.Lgs. n. 112/17, consapevoli che sul concetto di impresa sociale non vi sia ancora una definizione convergente sia a livello nazionale che internazionale.

Secondo i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica, nel 2019, erano 16.388 le organizzazioni con la qualifica di impresa sociale iscritte presso le CCIAA conformemente al d.lgs 112/17. Si tratta perlopiù di cooperative sociali (15.489, il 94,8% del totale) a cui si aggiungono 899 imprese (soprattutto società

di persone o capitali) registrate presso l'apposita sezione istituita presso le CCIAA¹². Riguardo all'occupazione, nel complesso le imprese sociali impiegano più di 463 mila lavoratori dipendenti, di cui il 98,5% occupato in una cooperativa sociale (tabella 6).

Tabella 6. Imprese sociali e loro dipendenti. Anno 2019

	Imprese	Dipendenti
Imprese sociali non di diritto	899	6.764
Cooperative sociali	15.489	456.928
Totale	16.388	463.692

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

Le imprese sociali rappresentano lo 0,9% delle imprese italiane che in questa sede non comprendono imprenditori individuali, liberi professionisti e lavoratori autonomi. Mettendo da parte il problema definitorio e l'eterogeneità dei modelli e delle strategie d'azione, appare utile evidenziare i caratteri strutturali che differenziano le imprese sociali da quelle tradizionali, evidenziandone la specificità della forma e del comportamento organizzativo.

Rispetto alla distribuzione territoriale, un primo elemento da evidenziare è il maggiore peso dell'imprenditorialità sociale nella struttura produttiva del Mezzogiorno (tabella 7). Infatti, se al Centro-Nord le imprese sociali rappresentano circa lo 0,7% delle imprese, tale quota si duplica al Sud (1,5%) ed è ancora più elevata nelle Isole (2,5%).

Tabella 7. Imprese per ripartizione geografica. Anno 2019

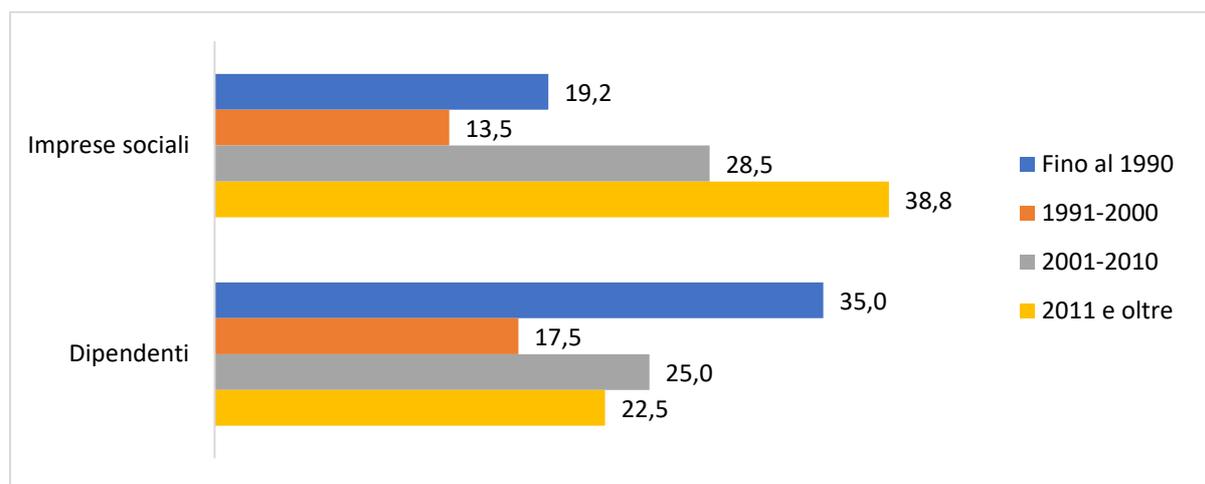
	Imprese sociali	Altre imprese	Totale
Nord-Ovest	0,7	99,3	100,0
Nord-Est	0,6	99,4	100,0
Centro	0,7	99,3	100,0
Sud	1,5	98,5	100,0
Isole	2,2	97,8	100,0
Italia	0,9	99,1	100,0
Fino al 1990	0,6	99,4	100,0
1991-2000	1,0	99,0	100,0
2001-2010	1,0	99,0	100,0
2011 e oltre	1,1	98,9	100,0
Totale	0,9	99,1	100,0
Nessun dipendente	0,3	99,7	100,0
1-3	0,8	99,2	100,0
6-9	1,5	98,5	100,0
10 e oltre	3,3	96,7	100,0
Non presenta dichiarazione IVA	1,7	98,3	100,0
Fino a 49mila	0,9	99,1	100,0
Da 50mila a 199mila	0,8	99,2	100,0
Da 200mila a 499mila	0,9	99,1	100,0
500mila e oltre	1,1	98,9	100,0

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

¹² Il numero di imprese sociali iscritte al RUNTS alla data del 31/10/2022 supera le 24mila unità. La discrepanza tra i due valori non dipende dal diverso riferimento temporale, ma prevalentemente dalla differenza tra dato amministrativo e dato statistico: se il primo è riferito a un atto amministrativo (e cioè l'iscrizione presso le CCIAA), il secondo considera unicamente le imprese attive che hanno svolto le proprie attività nel corso dell'anno.

La gran parte delle imprese sociali (38,8%) è stata costituita di recente tra il 2011 e il 2019 mentre meno di un terzo è nato prima degli anni 2000 (figura 3). Inoltre, i dati evidenziano che l'anno di costituzione è correlato negativamente al grado di strutturazione organizzativa. Infatti, quelle costituite prima del 1991, che rappresentano un'impresa sociale su cinque, occupano il 35,0% dei dipendenti mentre le imprese sociali più recenti nei impiegano meno del 25%. In considerazione del periodo di costituzione, non si osservano differenze significative tra imprese sociali e altre imprese sebbene siano lievemente sottorappresentate, le prime tra quelle nate anteriormente gli anni Novanta e le seconde tra quelle nate dopo il 2010.

Figura 3. Imprese sociali e dipendenti secondo il periodo di costituzione. Anno 2019 (v.%)



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

Diversamente, le differenze rispetto alla dimensione organizzativa sono molto più marcate, in particolare in riferimento ai dipendenti impiegati. Infatti, il peso delle imprese sociali cresce progressivamente passando dal considerare le imprese che operano senza dipendenti (0,3%) sino a quelle più grandi con 10 dipendenti e oltre (3,5%).

Rispetto alla classe di fatturato, le imprese sociali risultano avere un volume d'affari leggermente più grande delle altre imprese essendo sovradimensionate nella classe di fatturato più elevata: 500mila e oltre.

Come tutte le azioni economiche, anche le imprese sociali riflettono l'ecosistema in cui operano e nel caso italiano il dualismo tra Nord e Sud, quest'ultimo caratterizzato da un tessuto produttivo più debole. La maggiore strutturazione delle imprese sociali delle regioni settentrionali si osserva in relazione alla dimensione organizzativa e, più nel dettaglio, attraverso le distribuzioni per classi di dipendenti e di fatturato delle imprese sociali. Come si osserva dalla lettura dei dati riportati nella tabella 8, circa il 47% delle imprese sociali delle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest hanno occupato 10 o più dipendenti, contro il 29,3% delle regioni del Sud e il 30,9% di quelle insulari. Inoltre, nelle regioni del Nord le imprese sociali con oltre 500mila euro di fatturato rappresentano oltre il 40% delle imprese, mentre nel Mezzogiorno pesano per una percentuale intorno al 16%.

Tabella 8. Imprese sociali per ripartizione geografica, classi di dipendenti e classi di fatturato. Anno 2019 (v.%)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Nessun dipendente	16,3	13,5	15,2	14,8	14,0	14,9
1-2	17,4	18,1	24,4	28,8	25,8	23,3
3-9	20,1	20,6	23,3	27,1	29,2	24,2
10 e oltre	46,2	47,8	37,0	29,3	30,9	37,5
Non presenta dichiarazione IVA	4,5	2,5	4,9	4,3	4,8	4,3
Fino a 49mila	14,3	14,1	20,2	32,1	25,8	22,2
Da 50mila a 199mila	21,1	21,5	26,3	31,1	33,2	26,9
Da 200mila a 499mila	19,3	19,8	20,1	16,4	20,2	18,9
500mila e oltre	40,8	42,1	28,6	16,1	16,0	27,8

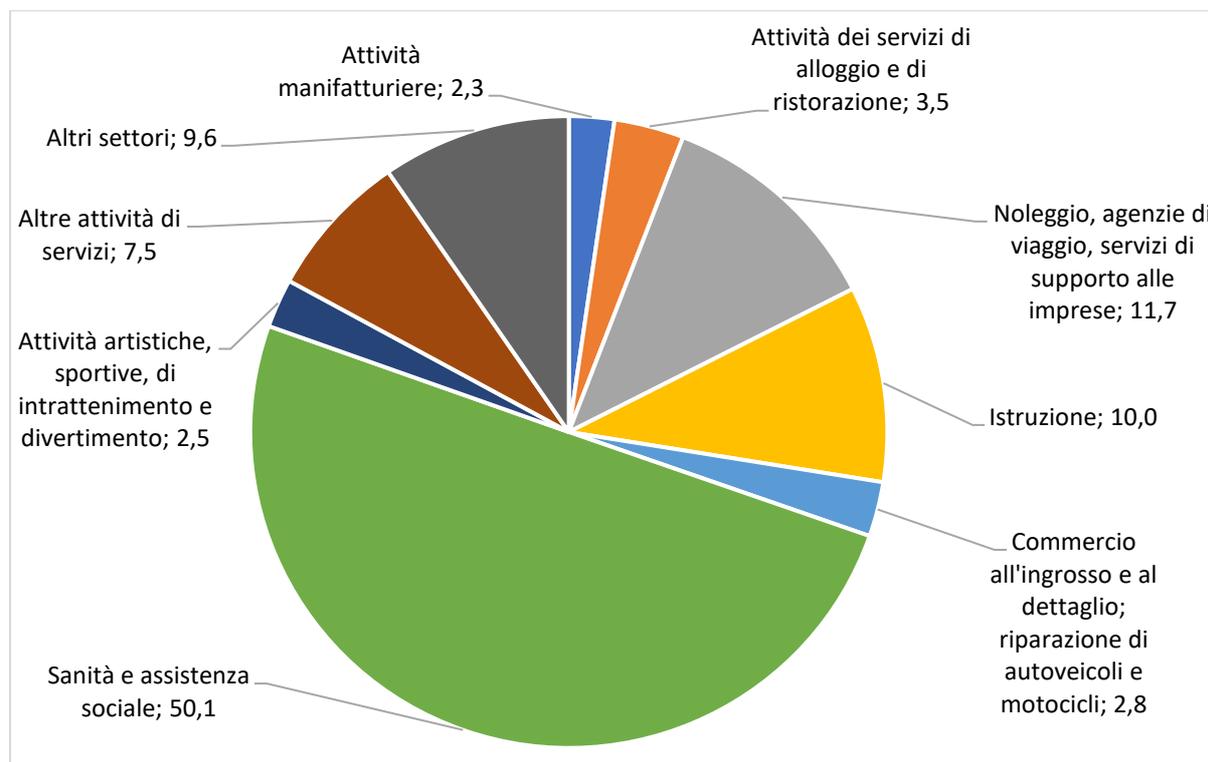
Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

Dall'analisi della distribuzione delle imprese sociali per settore d'attività (classificazione Ateco 2007) emerge chiaramente l'orientamento che ha contraddistinto la cooperazione sociale fin dal riconoscimento giuridico: l'offerta di servizi sociali, sociosanitari e sanitari (figura 4). Infatti, il settore della sanità e dell'assistenza sociale raccoglie oltre il 50% delle imprese sociali seguito da quelli: del noleggio agenzie di viaggio, dei servizi di supporto alle imprese (11,7%), dell'istruzione (10,0%), degli altri settori¹³ (9,6%), delle altre attività di servizi¹⁴ (7,5%), dell'attività dei servizi di alloggio e di ristorazione (3,5%), del commercio all'ingrosso e al dettaglio (2,8%), delle attività artistiche, sportive e di intrattenimento e divertimento (2,5%) e delle attività manifatturiere (2,3%).

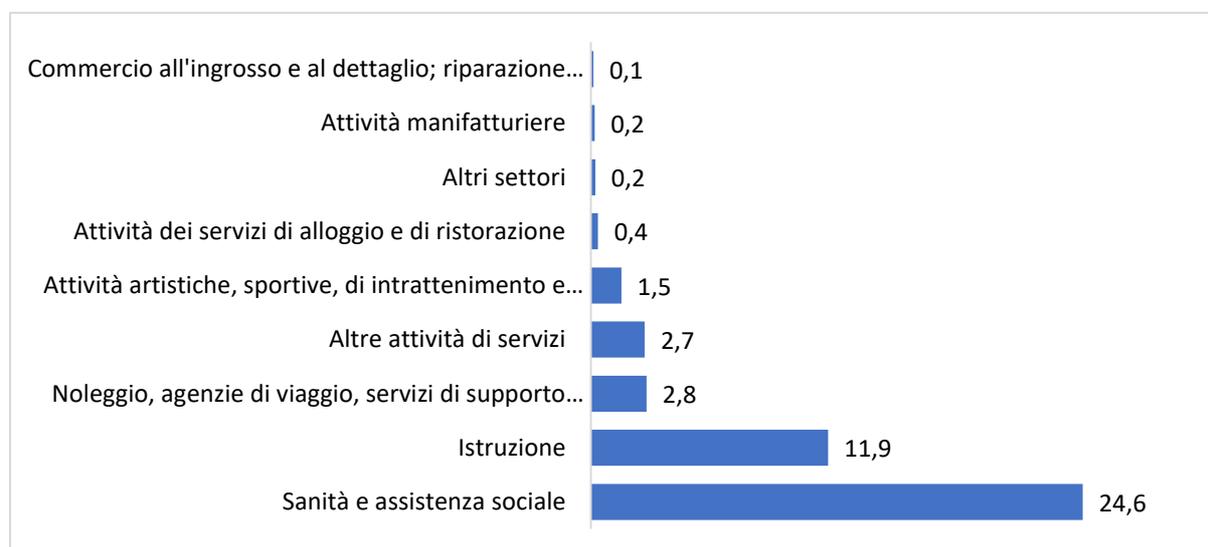
Per capire se le imprese sociali si differenziano rispetto alle altre imprese in considerazione dei beni e servizi offerti è utile analizzare l'indice di specializzazione settoriale che se pari a uno indica che la percentuale di imprese sociali equivale a quella delle altre imprese, diversamente un valore inferiore a uno indica che le imprese sociali sono sottorappresentate, e infine un valore superiore a uno indica una sovrarappresentanza, ovvero una forte presenza nel settore. Partendo dall'indice di specializzazione settoriale è possibile trarre alcune riflessioni sulla presenza e rilevanza delle imprese sociali all'interno di uno specifico comparto di attività economica. Nella figura 5 è rappresentato l'indice di specializzazione delle imprese sociali rispetto ai diversi settori di attività economica. L'indice assume un valore di gran lunga più elevato nel caso dei settori della sanità e assistenza sociale (24,6) e istruzione (11,9), seguiti con punteggi superiori a uno da quelli del noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (2,8), altre attività di servizi (2,7), attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento (1,5). Nei restanti settori di attività è più bassa la specializzazione delle imprese sociali, in particolare nel commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli (0,1), nelle attività manifatturiere (0,2).

¹³ Questo voce ricomprende le sezioni dell'Ateco: agricoltura, silvicoltura e pesca; estrazione di minerali da cave e miniere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento; costruzioni; trasporto e magazzinaggio; servizi di informazione e comunicazione; attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria. Cfr. <<https://bit.ly/40ZU7X6>>.

¹⁴ La sezione 'altre attività di servizi' comprende le divisioni dell'Ateco: attività di organizzazioni associative; riparazione di computer e di beni per uso personale e per la casa; altre attività di servizi per la persona.

Figura 4. Imprese sociali per settore d'attività. Anno 2019 (v.%)

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

Figura 5. Indice di specializzazione settoriale delle imprese sociali. Anno 2019

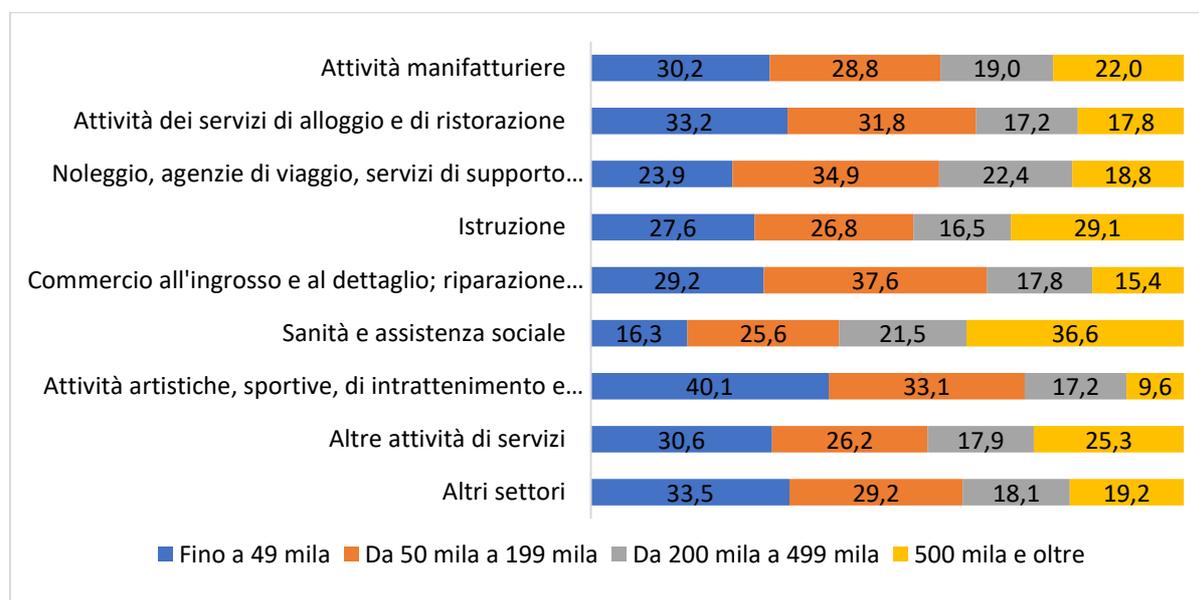
Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

In relazione alla classificazione delle imprese sociali per attività economica emergono in maniera piuttosto chiara due elementi. Le imprese sociali più che nell'industria, in senso stretto, sono attive nel campo dei servizi e in particolare nel welfare includendovi non solo i tradizionali settori della sanità, assistenza sociale e istruzione ma anche quelli relativi alla cultura, sport e ricreazione. Inoltre,

le imprese sociali tendono a svolgere un ruolo centrale nell'ambito del sistema di protezione sociale, ancillare a quello svolto dall'attore pubblico, in quanto nell'erogazione dei servizi di welfare hanno peso maggiore rispetto alle imprese tradizionali.

In merito alla classificazione per settore di attività un ulteriore aspetto da analizzare sono i differenziali delle imprese sociali per classi di fatturato, attraverso i quali si registra una maggiore dimensione e complessità organizzativa nei settori tradizionale della cooperazione sociale (figura 6). Infatti, nel settore della sanità e dell'assistenza sociale il 36,6% delle imprese sociali sviluppa un fatturato superiore a 500mila euro, quota vicina al 30% anche nel comparto dell'istruzione. Diversamente, le imprese sociali con una maggiore dimensione economica sono meno diffuse nei settori delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento (9,6%), del commercio all'ingrosso e al dettaglio (15,4%).

Figura 6. Imprese sociali secondo il settore d'attività e la classe di fatturato. Anno 2019 (v.%)



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat

5. L'esternalizzazione di servizi alle imprese sociali

Come si è potuto osservare nel paragrafo precedente, le imprese sociali svolgono un ruolo significativo nell'offerta di servizi di welfare, soprattutto nel campo dei servizi alla persona, un comparto tradizionalmente poco sviluppato nel nostro paese (Ascoli e Sicora 2017). Inoltre, la crisi del welfare state ha legittimato processi di privatizzazione e l'articolazione di un sistema di protezione sociale non più centrato sull'offerta pubblica di beni e servizi. Più precisamente, si è privilegiata la 'produzione di politiche' attraverso le quali prevedere il coinvolgimento di una pluralità di attori sia pubblici sia privati (un esempio in tal senso è la legge n. 328/2000) a cui affidare l'erogazione diretta delle prestazioni (La Spina e Majone 2000).

Tale trasformazione del comparto socio-sanitario è dunque avvenuta con un arretramento, seppur parziale, del peso dell'intervento pubblico diretto e, al contempo, con il progressivo affidamento di

servizi a istituzioni non profit attraverso la formula del *contracting-out*, cioè appalti e convenzioni con cui le amministrazioni assegnano la fornitura di servizi e prestazioni a fornitori non profit che concorrono tra loro (Ascoli 2011; Ascoli e Ranci 2003).

La ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico e, al contempo, l'aumento progressivo dell'affidamento di servizi ad agenzie private e non profit, oltre a introdurre una nuova concezione della cittadinanza e la contrattualizzazione delle politiche sociali, hanno contribuito alla formazione di un mercato di servizi in cui i diversi soggetti privati e non profit, concorrono per accaparrarsi le risorse messe a disposizione dalle amministrazioni pubbliche (Vitale 2005). Pertanto, negli ultimi decenni, sullo sfondo della riorganizzazione del welfare state, si è andato strutturando uno specifico campo organizzativo o ambiente istituzionale caratterizzato da un'intensa sinergia tra attori della società civile e l'attore pubblico (Lori e Pavolini 2016).

È possibile analizzare la dinamica del *contracting out* attraverso i dati diffusi dall'Anac sulle gare di appalto e i relativi aggiudicatari, predisposte dalle amministrazioni pubbliche. In relazione all'oggetto della gara, dall'analisi dei bandi di gara si osserva chiaramente che le imprese sociali assumono la funzione di erogatrici di servizi di welfare per conto delle istituzioni pubbliche (tabella 9).

Tabella 9. Servizi appaltati dal settore pubblico alle imprese sociali e relativo importo della gara. Anno 2019

Servizi	v.a.	%
Altri servizi	135.511.039,9	1,2
Servizi ricreativi, culturali e sportivi	148.416.472,0	1,3
Altri servizi di comunità, sociali e personali	153.549.915,3	1,3
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale	156.602.740,8	1,4
Servizi alberghieri, di ristorazione e di vendita al dettaglio	175.726.135,0	1,5
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza	202.300.309,5	1,8
Servizi connessi all'agricoltura, alla silvicoltura, all'orticoltura, all'acquacoltura e all'apicoltura	391.748.448,8	3,4
Servizi di trasporto (escluso il trasporto di rifiuti)	605.331.359,8	5,3
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	953.815.517,1	8,4
Servizi sanitari	1.870.800.055,6	16,4
Servizi di istruzione e formazione	1.894.550.798,7	16,6
Servizi di assistenza sociale e servizi affini	4.705.210.103,7	41,3
Totale	11.393.562.896,2	100,0

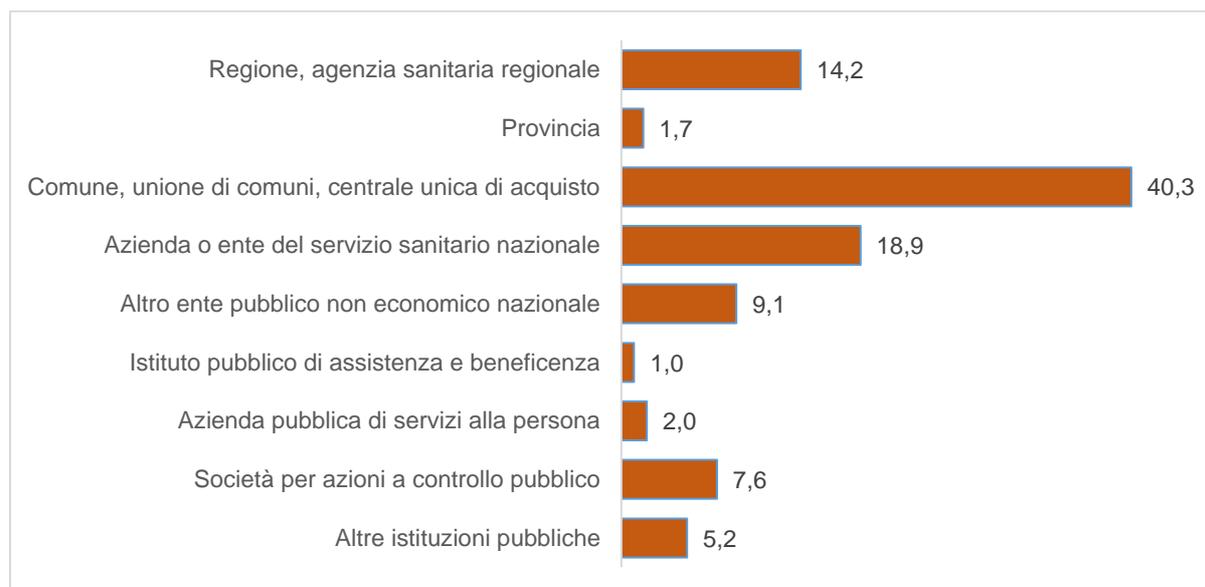
Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat e Anac

In effetti, su un importo complessivo delle gare pari a 11,4 miliardi di euro, il 41,3% riguarda i servizi di assistenza sociale e servizi affini, seguiti dai servizi di istruzione e formazione (16,6%), dai servizi sanitari (16,4%). Pertanto, la gran parte di servizi che il settore pubblico affida alle imprese sociali, per volume degli importi, è relativa alle prestazioni di welfare presumibilmente erogate da cooperative sociali di tipo A o miste. Gli altri servizi oggetto dei bandi di gara, che pesano sul totale degli importi

per il 25%, sono piuttosto eterogenei, molto spesso offerti da cooperative finalizzate all'inserimento lavorativo quali servizi di pulizia e ambientali, e di funzionamento di imprese e istituzioni (servizi giuridici, di marketing, di consulenza ecc.).

I dati disponibili consentono anche di individuare le istituzioni pubbliche appaltanti delle gare aggiudicate alle imprese sociali (figura 7).

Figura 7. Importo dei bandi di gara disposti dalle istituzioni pubbliche aggiudicati alle imprese sociali secondo la forma giuridica dell'amministrazione appaltante. Anno 2019 (v.%)

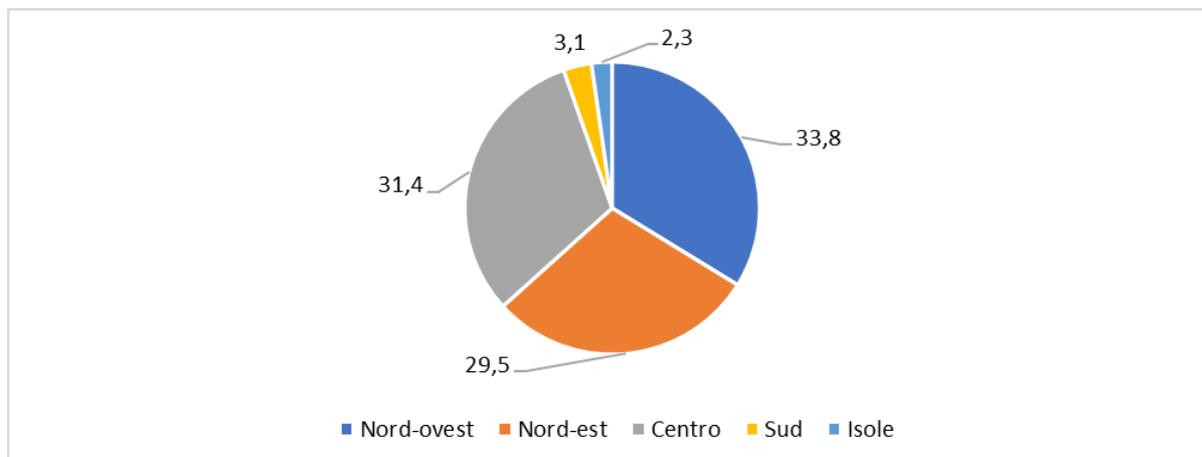


Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat e Anac

Gli enti territoriali sono le amministrazioni che ricorrono di più, rispetto agli importi dei bandi di gara, all'affidamento dell'erogazioni di servizi a imprese sociali, in particolare comuni, unioni di comuni o centrali uniche di committenza costituite da comuni (40,3%) conformemente al loro mandato istituzionale. I comuni e le loro unioni sono seguiti dalle regioni e agenzie sanitarie regionali (14,2%) e, molto più distanziate, dalle province (1,7%). È rilevante la quota di importi messi a gara da parte delle aziende o enti del servizio sanitario nazionale (18,9%) e non sono trascurabili quelle di altri enti pubblici non economici nazionali (9,1%) e società per azioni a controllo pubblico (7,6%).

Infine, è utile osservare il divario tra ripartizioni geografiche rispetto agli importi delle gare aggiudicate alle imprese sociali che ben rappresenta la fragilità del welfare locale nel Mezzogiorno. Se le ripartizioni del Nord-Ovest, Nord-Est e Centro presentano percentuali intorno al 30%, al Sud e nelle Isole scendono rispettivamente al 2,3% e 3,1% (figura 8).

Figura 8. Importo dei bandi di gara disposti delle istituzioni pubbliche aggiudicati alle imprese sociali secondo la ripartizione geografica dell'amministrazione appaltante. Anno 2019 (v.%)



Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Istat e Anac

6. Amministrazione condivisa e politiche pubbliche

Le realtà organizzative dell'economia sociale nel loro operare (ri-)generano forme resilienti per dare risposte alle comunità locali e per decifrare problemi e bisogni che la pandemia ha reso più evidenti, in particolare nelle aree periferiche, dove il mutamento di approccio – sistemico – è ritenuto necessario per continuare a garantire prospettive di sostenibilità-ecologia integrale (Papa Francesco 2015), a fronte dei cambiamenti ambientali, economici, sociali che hanno rapidamente investito (e continuano a investire) il contesto di vita delle comunità locali. Pertanto, la lettura di un territorio non è mai un'operazione scontata e neutrale: l'individuazione delle caratteristiche di un contesto/comunità, infatti, è sempre e comunque un atto di interpretazione e dunque scelta di declamazione di alcuni aspetti, tralasciandone altri. A più di 30 anni dalla legge sulle cooperative sociali (legge n. 381/1991) e dal rinnovato decreto sull'impresa sociale (D.Lgs. n. 117/2017 e s.m.i.) il ruolo delle stesse e degli altri enti del Terzo settore nelle politiche di pubbliche, è caratterizzato da esperienze innovative generatrici del valore e del suo reinvestimento sociale, di comunità e di valore condiviso (Magatti e Gherardi 2014). Entrambi i valori sono propedeutici e al contempo rafforzativi del processo sistemico (in costruzione/in fieri) dell'amministrazione condivisa (tabella 10), nuovo volto, per alcuni rinnovato, delle politiche di sviluppo territoriali e dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti dell'economia sociale, come delineato dal Codice del Terzo settore (art. 55 del richiamato D.Lgs. n. 117/2017).

L'Amministrazione condivisa (co-programmazione e co-progettazione) rappresenta un cambio di paradigma nella governance delle politiche pubbliche e, parallelamente, lo snodo di collegamento fra politica, pubblica amministrazione, impresa sociale/Terzo settore e comunità di cittadini.

Cambiamento¹⁵ che pone al centro la capacità degli attori dell'amministrazione condivisa (Terzo settore, pubblica amministrazione, nonché cittadini e imprese for-profit) di diventare strumento per trasformare le reti territoriali in comunità di pratica e di apprendimento, con evidenti impatti concreti in termini di sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Tabella 10. Amministrazione condivisa prima e dopo la riforma del Terzo settore (a livello nazionale)

Legge quadro n. 328/2000 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
D.P.C.M. 31 marzo 2001 - Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge n. 328/2000
Introduzione del principio di sussidiarietà (orizzontale) nella Costituzione (art. 118)
Legge costituzionale n. 3/2001
Legge n. 106 del 6 giugno 2016 - Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale
Regolamento e Patti di collaborazione (LABSUS - Laboratorio per la sussidiarietà)
D.Lgs. n. 117/2017 - Codice del Terzo settore, D.Lgs. n. 105/2018 e s.m.i.
Parere del Consiglio di Stato n. 5052/2018 (risposta al quesito dell'ANAC sulla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del D.Lgs. n. 50/2016 e del D.Lgs. n. 117/2017)
Sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020

Fonte: rappresentazione degli Autori

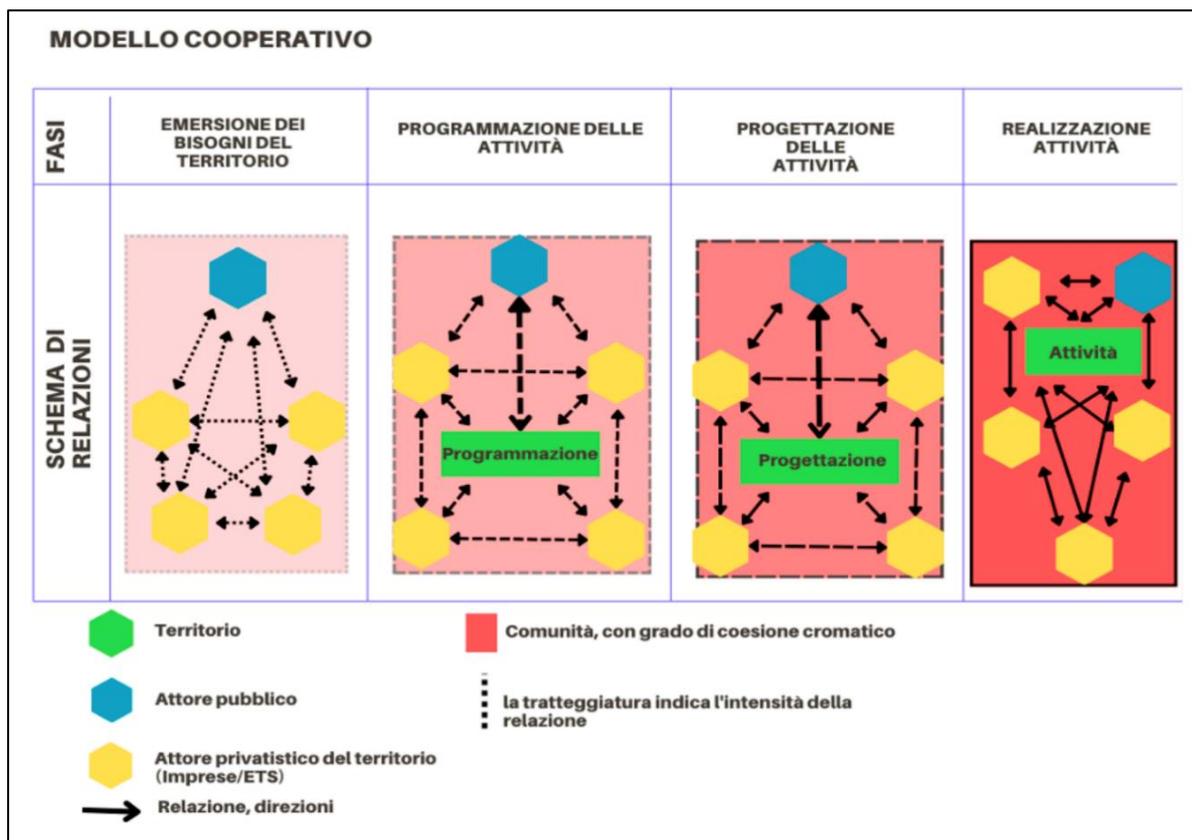
Ciò segna l'avvio verso la concretizzazione della sussidiarietà circolare nelle policy territoriali, che necessitano il coinvolgimento e la co-partecipazione – sul modello cooperativo (figura 9) – di tutti gli attori interessati.

Questo modello sistematizza e organizza le capacitazioni e le conoscenze presenti nei territori, chiamando tutti a co-partecipare e a cooperare (in reciprocità), attivando relazioni fiduciarie che favoriscano sia lo sviluppo di percorsi condivisi, sia logiche di reciproco sostegno all'interno delle dinamiche economiche e sociali delle comunità.

Unico aspetto negativo di questo modello sono gli alti costi di attivazione e coordinamento per il numero elevato di contatti/relazioni da attivare. Relazioni che comunque consentiranno la diminuzione del rischio – fornendo un valore aggiunto alle policy pubbliche, non solo ex post, ma anche ex ante e in itinere – facilitando l'eventuale e necessario aggiustamento in corso d'opera della ri-programmazione e ri-progettazione delle azioni (Becchetti *et al.* 2022).

¹⁵ Cambiamento che ha come fonte teorica – applicativa – la teoria del cambiamento (ToC) di Taplin e Clark, intesa nel contesto di questo paper come un processo rigoroso e co-partecipativo, nel quale differenti gruppi e portatori di interesse nel corso di una pianificazione articolano i loro obiettivi di lungo termine [impact] e identificano le condizioni che essi reputano debbano dispiegarsi affinché tali obiettivi siano raggiunti.

Figura 9. Modello cooperativo



Fonte: Becchetti *et al.* (2022, 11)

Tale modello non è stato reso evidente nel PNRR, perché costruito con la logica del modello della sussidiarietà verticale e ne consegue l'assenza diretta – nella sua stesura – della co-partecipazione dell'impresa sociale e delle altre realtà del Terzo settore. Il PNRR è stata una occasione persa per rendere operativi gli strumenti dell'amministrazione condivisa nelle politiche pubbliche e nel riconoscere l'expertise della cooperazione sociale, dalle imprese sociali, dall'associazionismo e dal volontariato, nelle cinque missioni del PNRR (ad esempio: inserimento lavorativo di persone vulnerabili nelle attività che riguardano l'ambiente e l'ecologia, la salute ecc.).

L'amministrazione condivisa doveva essere la cornice di riferimento del PNRR su cui costruire e realizzare policy innovative e rigenerative nei territori. Invece persiste, anche in questo caso, l'assenza di una visione trasversale, multilivello, multidimensionale d'insieme del Terzo settore. Le realtà organizzative dell'economia sociale sono relegate a una funzione di mero sostegno e supporto (facoltativo e non vincolante) all'azione pubblica per quanto concerne i servizi destinati a contrastarne la marginalità. Anche in questo caso, il ruolo del Terzo settore non viene concepito come uno dei coprotagonisti del cambiamento delle policy finalizzate al benessere di territori e comunità, ma a logiche assistenzialistiche e/o di supporto alla pubblica amministrazione.

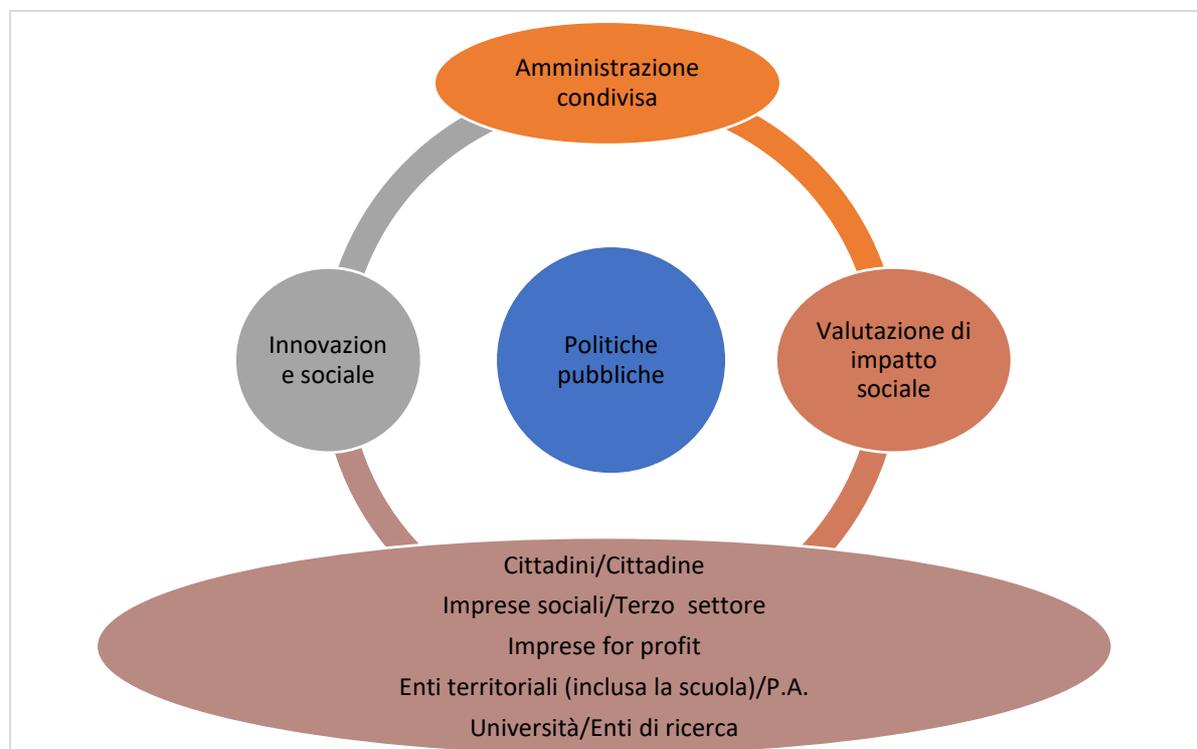
Preso atto di ciò, adesso, nella fase realizzativa del PNRR è necessario – per dare piena attuazione all'amministrazione condivisa – dare valore alla funzione emergentista del Terzo settore, complementare e, pertanto, essenziale poiché in grado di superare la contrapposizione Stato/mercato, dando quindi piena concretezza attuativa alla sussidiarietà circolare (Inapp 2021).

Questa rilevanza emergentista la ritroviamo anche nel Codice del Terzo settore e viene ribadita nella sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 che definisce il Terzo settore soggetto rappresentativo della 'società solidale' sul territorio. Spesso costituisce nel territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della 'società del bisogno'.

L'amministrazione condivisa – e il modello configurato nell'art. 55 del Codice del Terzo settore – “non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” (sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020). Ciò rappresenta un paradigma nuovo che genera uno spazio pubblico di 'incontro' fra il non profit (caratterizzato dal pluralismo sociale spontaneo) e l'amministrazione pubblica, in molteplici modelli di azione e di reciprocità condivisa di corresponsabilità.

Questo cambio di paradigma, rappresenta una innovazione sociale, che insieme alla valutazione di impatto sociale, sono il corollario di sviluppo di policy di politiche pubbliche rivolte allo sviluppo e alla coesione di comunità inclusive e coese (figura 10).

Figura 10. Ecosistema delle politiche pubbliche nell'economia sociale



Fonte: rappresentazione degli Autori

Nelle politiche pubbliche territoriali, l'amministrazione condivisa è una innovazione sociale che genera e produce cambiamenti nella programmazione e pianificazione del benessere delle comunità e nella gestione pubblica delle risorse finanziarie (impatto economico-sociale).

Nel caso specifico di questo lavoro, riprendendo e integrando la definizione della Young Foundation (European Union e The Young Foundation 2010) "l'innovazione sociale è un'innovazione che è sociale sia nelle finalità che nei metodi. Più in specifico l'innovazione sociale consiste in nuove idee (prodotti, servizi e modelli, *ovvero l'amministrazione condivisa*) che simultaneamente rispondono a bisogni sociali (in modo più efficace rispetto agli approcci e metodi delle *politiche pubbliche esistenti*), creando e *generando* nuove relazioni e collaborazioni", finalizzate al bene comune.

Ne consegue che l'approccio di analisi sull'innovazione si caratterizza:

- 1) dai risultati (dell'innovazione) che genera;
- 2) dai processi stessi che portano alla concreta realizzazione di questi output;
- 3) dal cambiamento che genera valore (o non) nei territori e nelle persone (beneficiari/destinatari).

La caratteristica principale di questa definizione è l'incontro tra le varie realtà dell'ecosistema dell'economia sociale. Ciò dissolve i confini che separavano le sfere del welfare pubblico (senza scopo di lucro) da quello privato e, contemporaneamente, facilita la collaborazione tra questi attori (Ferrera e Maino 2014). Innovazione sociale che deve essere misurata e valutata per conoscere gli impatti sociali delle scelte di policy territoriali, tra cui il valore sociale ed economico prodotto, nonché i cambiamenti generati nei territori (teoria del cambiamento ToC, Taplin e Clark 2012)¹⁶.

7. Conclusioni

Con il presente lavoro si sono volute descrivere le specificità e le caratteristiche principali dell'impresa sociale all'interno della società e del sistema produttivo italiano, identificandone le funzioni chiave. Un primo elemento emerso dall'analisi svolta è la caratteristica fondante delle imprese sociali, cioè la capacità di coniugare la dimensione sociale con quella economica. Le imprese sociali tendono infatti a massimizzare l'impatto sociale sotto un vincolo di sostenibilità economica, invertendo i fattori della funzione obiettivo dei modelli aziendali 'tradizionali' (Corvo *et al.* 2017).

Del resto, il livello di copertura e il grado di benessere raggiunti nei diversi welfare locali presenti nel Paese dipendono fortemente dalla diffusione di imprese sociali, principali erogatrici di servizi alla persona in particolare nel settore dell'assistenza sociale.

Inoltre, nei contesti locali e in particolare nel Mezzogiorno, l'impresa sociale ha un ruolo e un peso economico non trascurabile, che le politiche dovrebbero rafforzare con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo locale sostenibile in linea con i principi della *triple bottom line* (ESG - Environmental, Social and Governance).

Infine, le imprese sociali nel nuovo quadro giuridico, che amplia gli strumenti dell'amministrazione condivisa tra attore pubblico e Terzo settore, possono contribuire a nuovi assetti di governance e pratiche di innovazione sociale non solo di prodotto, ma anche di processo.

¹⁶ Cfr. Polidori e Bartoli (2020).

All'interno di un'agenda di ricerca sull'impresa sociale ciò che ancora manca e/o andrebbe ulteriormente sviluppato è:

- un approccio sistemico nell'analisi e studio delle stesse all'interno di una cornice che non sia solo sociale, ma anche economica, senza perdere le sue finalità (di utilità sociale e di interesse generale), che si integra l'economia civile;
- un'economia 'tradizionale' che dia rilevanza nella sua prassi e studi e ricerche all'economia sociale e nello specifico alle imprese sociali (ad esempio quanto si fanno studi/ricerche sulle imprese, sul mercato del lavoro);
- un cambio di approccio nel considerare e analizzare anche le imprese for-profit (ad esempio per quanto attiene alla presenza o meno di comportamenti e azioni legati alla responsabilità sociale delle imprese e/o la presenza del welfare aziendale) per il valore sociale che generano.

Altre rilevanze, riguardano le politiche pubbliche e la policy dell'amministrazione condivisa che necessitano di approfondimenti, di impatto e mutamento nei processi di governance condivisa, sul campo.

Approfondimenti, che richiedono tempo, poiché il cambio di paradigma a cui sia le amministrazioni – ai vari livelli – sia il Terzo settore/impresa sociale sono chiamate a rispondere è di 'rinovellata istituzione' (D.Lgs. n. 117/2017 e s.m.i.).

Bibliografia

- Addarii F., Lipparini F. (eds.) (2017), *Vision and Trends of Social Innovation for Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ascoli U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci
- Ascoli U., Sicora A. (2017), Servizio sociale e welfare in Italia: la necessità di una nuova «grammatica». Nota introduttiva, *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1, pp.9-15
- Becchetti L., Bobbio E., Raffaele L., Semplici L. (2022), Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa. Il local multistakeholder network building process e il Patto di Rete e Patto di Comunità di NeXt Economia, *Impresa Sociale*, n.3, pp.7-21 <<https://bit.ly/3yrb9k4>>
- Borzaga C., Carini C., Carpita M., Lori M. (2016), Uno sguardo oltre i confini del censimento: dimensioni e caratteristiche dell'economia sociale, in Barbetta G.P., Ecchia G., Zamaro N. (a cura di), *Le istituzioni nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp.289-302
- Borzaga C., Defourny J. (2001) *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge
- Bruni L., Zamagni S. (2015), *L'economia civile*, Bologna, Il Mulino, p.17
- Bruni L., Zamagni S. (2009), *Dizionario di Economia Civile*, Roma, Città Nuova
- CIRIEC - Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (2017), *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, Brussels, European Economic and Social Committee <<https://bit.ly/2KepwAp>>
- Commissione europea (2017), *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, Bruxelles, COM(2017) 206 final
- Commissione europea (2011), *Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale*, Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, COM(2011) 682 definitivo <<https://bit.ly/3JwAcbZ>>
- Corte Costituzionale (2020), Sentenza n. 131/2020 <<https://bit.ly/42S6jua>>
- Corvo L., Pastore L., Sonaglioni A. (2017), Quanto sono plurali le imprese sociali?, *Impresa Sociale*, n.9, pp.52-63 <<https://bit.ly/3IRXAYq>>
- Defourny J., Nyssens M. (2008), Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments, *Social Enterprise Journal*, 4, n.3, pp.202-228
- European Commission, Borzaga C., Galera G., Franchini B., Chiomento S., Nogales R., Carini C. (2020), *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Comparative synthesis report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/42XAakQ>>
- European Union, The Young Foundation (2010), *Study on Social Innovation. A paper prepared by the Social Innovation eXchange (SIX) and the Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisors*, Brussels, European Union/The Young Foundation, pp.17-18 <<https://bit.ly/3zpzdeu>>
- Ferrera M., Maino F. (2014), *Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective*, Working Paper 2WEL n.2, Torino, Centro Einaudi

- ILO (2019) *Social and Solidarity Economy and the Future of Work*, Geneva, International Labour Organisation <<https://bit.ly/3l4mIL2>>
- ILO (2011), *Social and Solidarity Economy: Our common road towards Decent Work*, Torino, International Training Centre of the ILO <<https://bit.ly/3ytU7BL>>
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino
- Lori M., Carini C. (2021), Dimensioni e caratteristiche delle imprese sociali, in Borzaga C., Musella M. (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza, IV Rapporto Iris Network*, IRIS NETWORK, L'impresa sociale in Italia. Identità, ruoli e resilienza IV Rapporto Iris Network, Trento, Iris Network, pp.30-45
- Lori M., Pavolini E. (2016), Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di Terzo settore, *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1, pp.41-64
- Magatti M., Gherardi L. (2014), *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*, Feltrinelli, Milano
- OCSE (2022) *Raccomandazione del Consiglio sull'economia sociale e solidale e sull'innovazione sociale*, OCSE/LEGAL/0472 <<https://bit.ly/42YO5HE>>
- Papa Francesco (2015), *Lettera Enciclica Laudato Sì del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana
- Polidori S., Bartoli G. (2020), Cambiamento e impatto sociale negli Enti del Terzo settore, *Amministrazione in cammino*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 8 aprile <<https://bit.ly/3ZV54YL>>
- Taplin D.H., Clark H. (2012), *Theory of Change Basics*, New York, ActKnowledge
- Venturi P., Zandonai F. (2017), L'impresa sociale riformata. Tratti salienti e nuovi percorsi di innovazione sociale, in Venturi P. (a cura di), *Valore e potenziale dell'impresa sociale. Economie plurali per generare progresso*, Roma, Social Impact Agenda per l'Italia, pp.11-32
- Vitale T. (2005), Contrattualizzazione sociale, *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1, pp.291-323
- Zamagni S. (2018), Beni comuni territoriali e economia civile, *Scienze del territorio*, n.6, pp.50-59
- Zamagni S. (2013), *Impresa responsabile e mercato civile*, Bologna, Il Mulino

