

Consultazione della CE per il Piano d’Azione UE per l’Economia Sociale (PAES)

Contributo per Tertius (su richiesta di Luigi Bobba)

di Luca Jahier – 13.04.2021

1. Introduzione

Nel primo ventennio del secolo corrente, dopo la frustrazione delle attese di un prospero futuro di pace e progresso economico su larga scala agli albori del nuovo millennio, prima per la crisi geopolitica e di sicurezza del 2001, seguito da importanti crisi finanziarie, poi con la ben più pesante e globale crisi finanziaria del 2008, il cui effetto ha investito oltre ogni previsione lo stato delle economie e della finanza pubblica in particolare del mondo occidentale, è cresciuto nel mondo intero un largo dibattito sulla necessità di ripensare gli approcci tradizionali relativi alla crescita economica.

Inizialmente con un maggiore focus sulle necessità regolatorie di un capitalismo sempre più finanziario e speculativo, poi sulle esigenze di un maggiore bilanciamento sulle esigenze dell’inclusione, della lotta alla povertà, del ripensamento dei sistemi di welfare pubblici basati sui trasferimenti e infine con la piena incorporazione dei concetti di sostenibilità, già a suo tempo formulati nell’Agenda ONU degli Obiettivi del millennio e, dopo la Conferenza di Parigi sul clima, divenuti un imperativo e anche un quadro di opportunità non più eludibili.

In questo quadro, il ruolo dell’Economia sociale, nella prima decade del nuovo secolo, è uscito finalmente dal cono d’ombra in cui era stato confinato alla fine del secolo precedente. Nella seconda decade, ha conosciuto una vera e propria esplosione di attenzione, riconoscimenti, politiche e strategie di sostegno, specifiche azioni di promozione e moltiplicazione di opportunità di accesso a linee di finanziamento dedicate o di inclusione in linee di finanziamento pubbliche vecchie e nuove, apertura di nuovi filoni di finanza privata, moltiplicazione di legislazioni nazionali, quadri regolatori o piani di azione specifici a livello di alcuni Stati o Regioni. Per facilità, si potrebbe fare partire questo processo dall’adozione dello Small Business Act, nel quadro delle 12 azioni speciali del Single Market Act del 2011 dell’Unione Europea.

Questo processo è ormai ben documentato nei lavori e nelle azioni delle diverse istituzioni dell’UE e internazionali (OCSE e ILO in particolare)

Senza voler entrare qui nel dettaglio, si può sintetizzare la situazione odierna dell’economia sociale su scala europea secondo un triplice allargamento:

- Dello spettro e del volume di azioni.
- Della varietà degli attori in campo, che hanno ampliato la gamma di soggetti, in un processo che resta in divenire e che è ormai uscito dai confini delle 4 famiglie tradizionali (CMAF), registrando progressivi nuovi processi di contaminazione e intersezione tra soggetti e con altri soggetti pubblici e privati.
- Degli strumenti di riconoscimento e regolamentazione, così come anche dei quadri di sostegno e promozione.

Questo fenomeno è stato certamente figlio della particolare resilienza del settore, registrata a seguito della crisi economica del 2008 e della pesante crisi della finanza pubblica (e in particolare della finanza locale) in gran parte dei paesi europei, che ha avuto rilevanti ripercussioni sulla spesa sociale, spingendo i soggetti dell’Economia sociale a intervenire in sostituzione. E sempre più spesso, sollecitando la loro capacità di innovazione e di meticciamento con altri soggetti pubblici e privati, per rispondere alla domanda di beni e servizi di interesse generale, in risposta alle crisi (si pensi all’enorme interesse della Grecia nel corso della sua crisi post 2008 a far decollare nel paese esperienze di impresa sociale, chiedendo in questo uno specifico sostegno della CE).

A questo fenomeno dell’ultima decade, la pandemia COVID 19 ha impresso una ulteriore spinta: come infatti largamente riconosciuto, tali soggetti hanno dimostrato una capacità di adattamento, di risposta, assistenza e cura di rilevanza indubbia, ben al di là di ogni più rosea aspettativa.

Questo settore, peraltro, da tempo si apre ad ambiti che vanno ben al di là dei più tradizionali settori della creazione di occupazione, della distribuzione e dei servizi, delle politiche di protezione e assistenza sociale, per incrociare in modo, ormai non più solo sperimentale, le nuove ed emergenti prospettive dell’innovazione sociale, della economia collaborativa, dell’economia circolare, dell’economia dei beni comuni, della finanza di impatto, e così via.

Se da un lato dunque la Roadmap verso l’adozione di un Piano d’Azione europeo per l’Economia Sociale, peraltro evocato sin dai dibattiti della Conferenza di Strasburgo dell’Economia sociale del gennaio 2014, può contare su una crescente consistenza di sperimentazioni e prassi su cui basare una azione di razionalizzazione e di rafforzamento, capace di rispondere alle istanze convergenti avanzate da più parti, sembrano rimanere **due questioni più strategiche**, sulle quali finora non sono stati fatti sostanziali passi avanti.

1. **La definizione del perimetro concettuale**
2. **La creazione di un sistema condiviso di misurazione dell’impatto sociale**

2. Perimetro concettuale: Due proposte

Per un verso, in tutti gli studi e ricerche realizzati negli ultimi anni (CESE, EC, EP, OCSE, ILO e altri non istituzionali) emerge una progressiva e convergente lista di elementi che tendono a evidenziare le caratteristiche delle componenti dell’economia sociale, pur diversamente denominati, dall’altro vi è stata una consistente evoluzione sul fronte delle legislazioni nazionali o altri livelli di regolamentazione e piani d’azione, frutto in particolare della azione n° 9 della Social Business Iniziative (¹), concernente la promozione del legal framework. (In allegato due tavole riassuntive della situazione tratto dallo studio della CE del 2020)

Questo quadro, pur di decisivo e positivo avanzamento rispetto alla situazione di dieci anni or sono poiché delinea più compiuti elementi di profili giuridici, tuttavia manca di un quadro di coerenza e omogeneità a livello europeo. Anzi, si potrebbe dire che, proprio la moltiplicazione di tante legislazioni nazionali e/o di regolazioni connesse alle diverse misure e innovazioni introdotte (SBI per esempio), ha reso ancor più complessa e variegata la situazione, che rimane, per dirla in estrema sintesi,

non sostanzialmente giustiziabile di fronte alla Corte di Giustizia europea, né sufficiente delineata per più consistenti salti di qualità in altri ambiti, pur progressivamente rivendicati (normative fiscali per esempio).

In questo senso rimane del tutto invariata la situazione di 10 anni fa, come ben certifica l'OCSE ancora nel 2020ⁱⁱ : “The social economy in figures, while estimates vary, across EU28 countries **The diversity of definitions and legal frameworks, as well as different methods of data collection**, makes cross-country comparisons of the weight and contribution of the social economy difficult. The economic importance of the social economy in terms of contribution to GDP is difficult to capture as many of its activities are not reflected in GDP and require other indicators to measure its impact. Besides, **there is no one globally used definition** As a consequence, some countries only measure these organisations, without capturing social enterprises, while others collect very detailed datasets capturing all social economy organisations including social enterprises which may fall outside of the traditional social economy definition. The significant data gap for various countries can be partly explained by the vastly different definitions of social economy organisations, as well as reflecting various levels of acceptance or recognition and understanding of the social economy across countries”

Lo studio più completo finora disponibile e ai cui dati fanno riferimento la quasi totalità delle istituzioni e letteratura, è quello realizzato dal CESE e ormai giunto alla sua terza edizione.ⁱⁱⁱ In tale studio si conferma che il concetto di “Social economy” rimane un **concetto tutt'ora vago e dai contorni indefiniti, senza un adeguato consenso consolidato sulla sua definizione**. Lo stesso paper realizzato nel 2016 dal servizio studi del Parlamento Europeo su richiesta della Commissione Mercato Interno e Protezione dei Consumatori, riprendendo i lavori del CESE, offre la seguente definizione sintetica: *“private, formally organised enterprises and networks that operate on the basis of democratic and participatory decision-making processes, producing market and nonmarket goods and services. In social economy initiatives, the distribution of profits or surpluses amongst members is not directly linked to the capital or the fee contributed by each member, but is directed towards meeting the members' needs, through the production of goods and the provision of services, insurance and finance”*.

Persino nel campo più delimitato delle imprese sociali, un parere del CESE del 2019^{iv} osservava che il diritto dell'UE si basa su un concetto semplicistico delle forme di imprese esistenti nel mercato unico, di conseguenza le imprese dell'economia sociale (IES) non vengono riconosciute né come imprese di capitali a fini di lucro né come organizzazioni senza fini di lucro (economicamente disinteressate). E aggiungeva che “Il diritto dell'UE non tiene conto dell'economia sociale nelle sue caratteristiche intrinseche, in particolare la diversa relazione con i profitti. L'articolo 54 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è interpretato come un articolo che oppone le entità economicamente disinteressate (senza fini di lucro) alle società che esercitano un'attività economica dietro retribuzione. Questa seconda categoria comprende quindi, senza distinguerle e a prescindere dalla loro forma giuridica, tutte le imprese le cui attività le portano a realizzare profitti, che siano o meno ridistribuiti.” La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la prassi decisionale della Commissione europea – prosegue il parere del CESE - non manifestano un interesse sufficiente per le società definite “senza fini di lucro” dal loro diritto nazionale o che, a prescindere da tale qualifica, si fondano su criteri di proprietà, governance e utilizzo dei profitti che le distinguono nettamente dalle imprese capitalistiche a fini di lucro, in particolare per quanto riguarda le loro condizioni di accesso ai finanziamenti.

Per giunta, la necessità di sbloccare il potenziale di tutte le forme di imprese e il principio di neutralità del diritto dell'UE rispetto alle diverse forme di organizzazione delle imprese dovrebbero consentire di evitare il riconoscimento di un modello di impresa unico.

Pertanto il CESE proponeva, sempre nel 2019, di introdurre nel diritto dell'UE un quadro giuridico tale da consentire un migliore riconoscimento delle IES, esplorando il concetto di lucro "limitato"; di estendere le disposizioni pertinenti delle definizioni di aiuti di Stato destinato alle società cooperative a tutte le IES; di elaborare una comunicazione interpretativa dell'articolo 54 del TFUE, nonché degli articoli del Trattato sul diritto della concorrenza, al fine di chiarire il concetto di attività senza fini di lucro nel diritto dell'UE; di riflettere sulla necessità di allegare un protocollo sulla diversità delle forme di imprese al TFUE, al pari del protocollo n. 26 sui servizi di interesse economico generale.

La stessa ricerca già citata del CESE evidenzia che siamo in presenza di approcci teorici molto diversi nelle concettualizzazioni giuridiche, individuandone principalmente due: da quello di Organizzazioni non-profit, legate agli storici lavori della John Hopkins University e dunque di tradizione anglosassone; a quello della "economia solidale" di derivazione francese, come terzo polo tra Stato e mercato e che trova molta eco nell'ILO ma anche nell'OCSE.. Versione che in America Latina si considera alternativa al mercato capitalistico, mentre nell'Unione europea si considera del tutto compatibile con il mercato, dentro la logica dell'"economia sociale di mercato", di matrice tedesca. In questa linea, ma con ulteriori specificità, alcuni preferiscono ancora il termine "Terzo settore", privilegiando il concetto di parte del mercato, ma distinta o di ponte tra Stato e mercato.

L'Italia, nel corso della scorsa legislatura, ha legiferato in materia di Terzo settore con un intervento organico di riforma. Il Terzo settore è così emerso per la prima volta come un concetto giuridico autonomo e ben definito all'interno dell'ordinamento nazionale. La Legge-delega 106/2016 all'art. 1 definisce Terzo settore: "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi." Dal nuovo quadro giuridico emerge un chiaro riconoscimento del ruolo del Terzo settore per lo sviluppo sociale, culturale e anche economico del Paese, che va al di là dei tradizionali compiti di assistenza sociale o contrasto alla povertà. Il Codice del Terzo settore e i diversi provvedimenti normativi ad esso collegati, alcuni ancora in corso di perfezionamento applicativo, ha fatto così ordine su scala ampia e sistematica, mettendo anche buone basi per lo sviluppo di nuove opportunità.

La più che sintetica ricostruzione qui richiamata, rende pertanto del tutto evidente quanto sia opportuno e strategico quanto ancora ribadito dalla Dichiarazione di Toledo del 4 dicembre 2020:

"3. Favorire un quadro regolatorio coerente e incentivante, che sia parte di un ecosistema favorevole all'economia sociale e solidale".

Pur essendo nota la storica avversione di alcuni Stati membri sui passati tentativi di addivenire alla adozione di basi legali unitarie europee su alcune e specifiche forme giuridiche dell'economia sociale, salvo che per le cooperative, nondimeno l'attuale quadro consente sempre meno di cogliere la valenza multidimensionale dell'economia sociale europea, né di capitalizzarne le potenzialità, in una situazione di forte sviluppo e trasformazione.

A questo fine si possono indicare due possibili proposte per il Piano di Azione per l'Economia sociale

- a. Condurre una più completa e sistematica analisi e comparazione di tutte le legislazioni e quadri normativi esistenti nell'ambito dell'Unione Europea e dei 27 paesi membri, condivisa da tutti gli attori pubblici e privati interessati, che permetta di evidenziare i punti di convergenza e quelli di dissonanza e differenziazione, al fine di mettere le basi di un possibile processo di coordinamento e armonizzazione generale a livello europeo, che divenga la base comune di riferimento per ogni azione o politica stabilita a livello dell'Unione e funga anche da benchmark, sia per le amministrazioni statali e regionali, che per il dialogo in sede internazionale e la costruzione di politiche a quel livello (OCSE, ILO, WB, altri).
- b. Ripartire dalla proposta già avanzata dal PE nel 2018 di introdurre una etichetta/certificazione per le organizzazioni dell'economia sociale (proposta basata su uno studio condotto da Antonio Fici per il Parlamento europeo)^v, basata sull'art 50 TFUE (adozione di direttive per realizzare la libertà di stabilimento di determinate attività), esplorando anche la possibilità di riferirsi all'art 14 TFUE sui servizi di interesse economico generale, pur negli stringenti limiti imposti dal Protocollo 26 sui Servizi di interesse generale. Questo processo dovrebbe mirare almeno a semplificare il carico amministrativo legato ai singoli riconoscimenti per l'accesso alle sempre più diversificate misure di finanziamento e di sostegno.

3. Creazione di un sistema condiviso di misurazione dell'impatto sociale

Duele constatare come non siano stati realizzati sostanziali passi avanti rispetto alla priorità già indicata ai tempi della Dichiarazione di Roma del 17-18 novembre 2014, durante il Semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea:

<< 5. Considerando che il tema della misurazione dell'impatto sociale rimane oggetto di opinioni contrastanti, si ritiene necessario un ulteriore confronto tra la Commissione e le organizzazioni dell'Economia Sociale. Prima di procedere oltre, appare importante facilitare uno scambio di informazioni tra tutti gli stakeholder interessati e monitorare e valutare attentamente i primi esperimenti in questo ambito.

9. Promuovere una cultura della valutazione riconoscendo il valore aggiunto delle organizzazioni dell'Economia Sociale, e impegnarsi a migliorare la propria capacità di valutare e dare conto degli effetti economici, sociali e ambientali della propria azione, sviluppando indicatori e metodologie coerenti con la propria natura e specificità.>>

Un lavoro di straordinaria rilevanza fu prodotto nel quadro del GECES dallo specifico sottogruppo sulla misurazione di impatto nel 2014^{vi}. Esso fu principalmente istituito sulla base di quanto previsto dal Single Market Act II^{vii}, il quale stabiliva che "the Commission will develop a methodology to measure the socio-economic benefits created by social enterprises. The development of rigorous and systematic measurements of social enterprises' impact on the community ... is essential to demonstrate that the money invested in social enterprises yields high savings and income".

Anche il Programma per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI), stabiliva nel suo terzo asse (Microfinanza e Imprese Sociali) che i rapporti di implementazione da inviarsi alla CE da parte delle Istituzioni finanziarie e dai managers di fondi dovesse riferire circa i risultati in termini di impatto sociale.

Al sottogruppo del GECES, stabilito nell'ottobre 2012, fu pertanto assegnato il mandato di convenire su una **metodologia europea** per la misurazione dell'impatto delle attività realizzate dalle imprese sociali, da applicarsi in tutta l'economia sociale europea, soprattutto in riferimento ai criteri richiesti ai gestori dei Fondi Europeo per l'Imprenditoria sociale (EuSEFs) e alla necessità di reporting circa un "measurable social impacts" per i destinatari degli 86 milioni di Euro di EaSI in grants, investimenti e garanzie destinati alle imprese sociali. L'attivazione di questi strumenti innovativi non ha probabilmente generato quella leva sistemica che si immaginava, ma soprattutto non ha generato una significativa innovazione per quanto attiene il sistema di reporting di impatto.

Non si ha infatti notizia di passi avanti sostanziali rispetto al voluminoso e consistente quadro di proposte a suo tempo prodotte dallo specifico sottogruppo del GECES, né tantomeno sembra sia stato dato seguito alle specifiche proposte di regolari review et update, su base annuale.

Vi sono diversi elementi che spingono oggi sulla urgenza e necessità di riprendere tale lavoro, per rafforzare visibilità, riconoscimento e potenzialità di sviluppo degli attori dell'economia sociale.

Da un lato lo sviluppo sempre più esteso di accesso ai finanziamenti europei (vedasi l'inserimento nel solo ultimo anno di specifici riferimenti all'economia sociale in oltre 20 diverse politiche europee) compresi quelli che si basano sempre più su una logica "impact". Non certo ultimo per consistenza, l'intero impianto del NGEU e del Regolamento RRF, che richiede agli Stati membri di rendicontare lo stato di avanzamento dei loro piani non sulla corrispondenza della spesa a quanto previsto nei rispettivi PNRR, ma sul livello di raggiungimento degli scopi prefissati (sia per gli investimenti che per le riforme) e solo sulla base di questo diventare elegibili per le successive erogazioni su base semestrale.

Da un altro lato, la continua narrazione dei e sui soggetti dell'economia sociale rivendica giustamente che il valore del loro lavoro va ben al di là del contributo al PIL e del volume di occupati, peraltro in crescita, della resilienza di tali imprese, della loro flessibilità organizzativa e così via, per evocare consistenti contributi alla coesione, alla partecipazione e da ultimo alla "felicità" o al benessere umano e sociale delle rispettive comunità.

Ma, di fatto, non esiste alcun indicatore universalmente riconosciuto e accettato per misurare e valutare questi valori, fino ad inserirli a pieno titolo nella singola contabilità di impresa e quindi poi registrarle in modo inoppugnabile nelle rilevazioni statistiche nazionali ed europee.

La già richiamata legislazione italiana del 2016 ha assoggettato gli enti del Terzo settore, all'art. 3, comma 1, lettera a) «obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale» e sottolinea altresì che "il legislatore [...] individua nel **bilancio sociale**, attraverso i connessi obblighi di redazione e successivo deposito presso il registro unico del Terzo settore o presso il registro delle imprese, nonché di diffusione attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale da parte degli enti del Terzo settore, lo strumento attraverso il quale gli enti stessi

possono dare attuazione ai numerosi richiami alla trasparenza, all'informazione, alla rendicontazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi presenti nella legge delega.”

Le linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale previste dalla legge sono contenute nel Decreto del 23 luglio 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

“La finalità delle presenti linee guida è quella di definire criteri e metodologie condivisi secondo i quali gli enti di Terzo settore possono condurre valutazioni di impatto sociale, che consentano di valutare, sulla base di dati oggettivi e verificabili, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e rendere disponibili agli stakeholders informazioni sistematiche sugli effetti delle attività realizzate. Le valutazioni saranno realizzate con metodi qualitativi e quantitativi e potranno prevedere un sistema di indici e indicatori di impatto, da mettere in relazione con quanto eventualmente rendicontato nel bilancio sociale. Pertanto, le presenti linee guida sull'impatto sociale sono da intendersi come uno strumento sperimentale.”

È da notare che la stessa norma indica tali linee come **“sperimentali”**

Siamo pertanto di fronte ad una accelerazione significativa in molti ambiti di questo passaggio ad una logica di misurazione e rendicontazione di impatto, con l'intento che tale metodologia informi sostanzialmente e strutturalmente le cinque fasi dell'azione, soprattutto se finanziata con fondi pubblici: pianificazione, investimento, monitoraggio in itinere, rendicontazione finale e apprendimento on doing. Ma siamo ancora ben lungi dalla possibilità che le crescenti opportunità di investimenti sociali e azioni di innovazione sociale siano ordinariamente fondate su tale approccio.

Anzi, si potrebbe persino intravedere il rischio che tale prospettiva venga sostanzialmente ridotta ad un mero “adempimento formale”, con la conseguenza di costi aggiuntivi senza alcun impatto reale sul prodotto e sul processo. Senza poi contare che, in assenza di criteri standardizzati e generalmente adottati, saremo sempre più in presenza di obblighi formali cogenti di tali “adempimenti” molto diversificati, con la moltiplicazione del carico “burocratico”, in direzione del tutto avversa a quella auspicata di un cambiamento generativo di approccio. Insomma, più oneri e ad utilità molto marginale.

L'attenzione del legislatore europeo per gli strumenti di valutazione e misurazione dell'impatto sta oggi crescendo e così anche quella di diversi legislatori nazionali, con un impatto già molto evidente su un numero sempre maggiore di operatori economici e finanziari. La misurazione di impatto assume dunque un ruolo abilitante e centrale per la crescita dell'economia sociale e in particolare per le sue articolazioni più imprenditoriali, in termini di attrattività per gli investitori e per l'attivazione di partnership strategiche. Lo sforzo connesso alla nuova tassonomia evidenzia dunque la necessità di strutturare sistemi semplici per la misurazione e la valorizzazione dell'impatto a livello globale, capaci di allineare i differenti attori.

È dunque di particolare rilevanza rilanciare e accelerare la definizione di norme semplici, attrattive e identitarie per i diversi soggetti dell'economia sociale, che rispondendo alle nuove esigenze, rafforzino le caratteristiche proprie di tali soggetti e in fondo le ragioni stesse del loro successo, dando anche un contributo non secondario ad aumentarne la visibilità e riconoscibilità nello spazio dell'azione sociale ed economica.

In questo senso si possono evidenziare due proposte specifiche per il Piano di Azione:

- a) Riprendere il lavoro contenuto nel citato Rapporto dal sottogruppo del GECES del 2014 come base di partenza per un'opera più ampia di verifica, coinvolgimento degli esperti e degli studiosi e di tutte le parti interessate, ma anche di mappatura ragionata delle esperienze che si sono sviluppate o sono state elaborate in questo decennio, al fine di promuovere una vera e propria tassonomia consolidata e metriche condivise e largamente adottabili.
- b) In vista delle sempre più evidenti connessioni dell'evoluzione di tale settore con l'agenda per lo sviluppo sostenibile e delle crescenti intersezioni con il mondo più ampio dell'economia di mercato for profit, risulta particolarmente stimolante la prospettiva dei 7 criteri per ridisegnare il capitalismo e per una nuova Politica economica, proposta nell'ultimo lavoro di Mariana Mazzucato, *Mission Economy: Value collectively created; shaping not fixing markets; dynamic capabilities of organisations; outcome-based budgeting; sharing risk and rewards, partnership based on purpose and stakeholder value; open systems to co-design our future (participation)*. Intorno a questi criteri potrebbe articolarsi un sistema semplice ed efficace per la misurazione di impatto sociale.

4. Alcune proposte aggiuntive

Le proposte di cui sopra – definizione più chiara del perimetro concettuale e un sistema semplice e condiviso di misurazione dell'impatto sociale - hanno conseguenze evidenti sulla possibilità di rafforzare e rendere più efficaci i necessari investimenti ad impatto sociale e la crescita più complessiva dei soggetti dell'economia sociale. Se ne propongono di seguito tre particolari, che derivano da recenti buone pratiche italiane.

4.1. Proposta di una disciplina specifica per introdurre "titoli di solidarietà"

L'esperienza del Regolamento Europeo per l'Investimento nelle Imprese Sociali (EuSEF) non ha purtroppo avuto i risultati sperati. Forse, secondo alcuni, anche per la mancanza di una definizione giuridica consolidata delle imprese dell'economia sociale, tant'è che in taluni casi alcune esperienze di fondi di investimento dedicati si sono appoggiate più sul regolamento EuVECA (dedicato al venture capital per le PMI) raggiungendo però le organizzazioni con natura giuridica di impresa – quindi prevalentemente cooperative sociali ed escludendo le altre organizzazioni dell'economia sociale.

In Italia la riforma del Terzo Settore ha introdotto lo strumento dei **"titoli di solidarietà"**, destinati al finanziamento delle attività di interesse generale degli enti del Terzo settore.

I titoli di solidarietà sono obbligazioni o altri titoli di debito, nonché certificati di deposito, che gli istituti di credito possono emettere allo scopo di raccogliere denaro con l'obbligo di impiegare il capitale per finanziare le attività istituzionali degli ETS, tenendo conto degli obiettivi di interesse generale perseguiti da queste organizzazioni.

I titoli di solidarietà possono quindi essere:

- obbligazioni e altri titoli di debito, nominativi o al portatore, di durata non inferiore a 36 mesi, non subordinati, non convertibili e non scambiabili, che non conferiscono diritto a sottoscrivere o acquisire altri strumenti finanziari e non sono collegati a strumenti derivati;
- certificati di deposito consistenti in titoli individuali non negoziati nel mercato monetario, di durata non inferiore a 12 mesi.
- I soggetti abilitati all'emissione dei titoli di solidarietà sono gli istituti di credito autorizzati ad operare in Italia. Essi dovranno rinunciare alle commissioni di collocamento, mantenendo come unica forma di remunerazione gli interessi attivi sugli impieghi eseguiti a favore degli ETS.
- Le banche emittenti potranno, inoltre, erogare a favore degli ETS aventi natura non commerciale, a titolo di liberalità, una somma pari almeno allo 0,60% della raccolta. Qualora la banca erogatrice raggiunga o superi tale quota avrà diritto ad un credito d'imposta pari al 50% della stessa erogazione liberale.
- Sul versante fiscale, per chi sceglie di investire in questi titoli, gli interessi e le plusvalenze saranno assoggettati al medesimo regime fiscale previsto per i Titoli di Stato, con tassazione agevolata dei proventi.
- I titoli, inoltre, recheranno altri benefici importanti per i sottoscrittori. In particolare, non concorreranno alla formazione dell'attivo ereditario soggetto ad imposta di successione e non rileveranno ai fini della determinazione dell'imposta di bollo dovuta per le comunicazioni relative ai depositi titoli.

4.2 Regole di mercato che riconoscano il regime "extra-concorrenziale" di alcuni ambiti di intervento

Le imprese dell'economia sociale sono spesso il principale operatore che realizza e fornisce servizi essenziali per la popolazione, quali servizi educativi socio sanitari, assistenziali o di formazione e inserimento lavorativo per persone svantaggiate. Tali settori **non rappresentano un contesto in cui si esprime una piena concorrenza di mercato**, non sono "contendibili" da imprese transfrontaliere ad esempio, spesso si realizzano con il concorso diretto di una pluralità di portatori di interesse che sono espressione stessa delle comunità locali. Pensiamo ad esempio ad alcuni "Enti Morali" che gestiscono scuole d'infanzia o strutture di cura (Case per Anziani o disabili) in territori svantaggiati o aree periferiche dove, per quanto siano servizi che hanno evidente rilevanza economica non esistono di fatto veri e propri competitori a contendessi un mercato nei fatti inesistente.

Tuttavia alcune regole che vanno dalla normativa sugli aiuti di stato alle regole sugli appalti pubblici, creano una sovrastruttura burocratica che penalizza le piccole associazioni espressioni di comunità locali. Pertanto andrebbero allentate alcune delle attuali prescrizioni sugli "aiuti di Stato" che impediscono di introdurre un regime di tassazione che riconosca il merito sociale e di pubblica utilità di queste organizzazioni.

Per la stessa ragione sarebbe utile rivedere al rialzo il massimale previsto dal regolamento "de minimis" per gli aiuti di stato ai servizi di interesse economico generale, oggi pari a 500 000 EUR nell'arco di tre esercizi finanziari, portandolo ad almeno 800 000 EUR per esercizio finanziario.

4.3 Misure di sostegno all'occupazione

La crescente crisi occupazionale, legata sia alle transizioni in corso che alle conseguenze della pandemia, pongono in modo ancora maggiore l'urgenza di espandere il paniere delle misure che si possono introdurre per sostenere la riconversione o riorganizzazione di attività produttive e di servizio, o il trasferimento di queste attività, da aziende in crisi o da imprenditori a fine carriera ai lavoratori, organizzati in forma cooperativa o in imprese partecipative (empresas laborales ES, Cooperative Workers Buy Out).

Per incrementare il potenziale di queste iniziative servirebbe un intervento di investimento e accompagnamento, che aiuti l'avvio dell'attività d'impresa con una partecipazione di capitale sostenuta da una apposita agenzia europea, che potrebbe essere sostenuta con i fondi dedicati alle garanzie per la disoccupazione, sul modello dell'esperienza realizzata in Italia con la creazione nel 1985 di Cooperazione Finanza Impresa (CFI).

Si tratta di una società partecipata e vigilata dal Ministero dello Sviluppo Economico, con lo scopo di promuovere la nascita e lo sviluppo di imprese cooperative di produzione e lavoro e di cooperative sociali. Il meccanismo principale prevede l'erogazione di una partecipazione di capitale per finanziare i lavoratori di aziende in crisi, che scelgono di riprendere l'attività investendo le risorse di denaro stanziato dallo Stato per la disoccupazione nella cooperativa costituita tra gli stessi lavoratori. Nei 35 anni di attività CFI ha sostenuto 520 cooperative, permettendo di salvare e/o creare oltre 22.000 posti di lavoro e consentendo così ingenti risparmi di risorse pubbliche, altrimenti destinate a coprire la disoccupazione, trasformando strumenti di assistenza economica in un investimento generativo.

In termini pratici si potrebbe proporre l'istituzione di una struttura dedicata nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti o di quello per l'adeguamento alla globalizzazione, allo scopo di avere strumenti concreti per sostenere la ripartenza delle attività economiche disestate dalla crisi, provocata dalla pandemia.

5. Considerazioni conclusive

In un suo recente intervento su, *La Repubblica*^{viii}, Mario Calderini sostiene che in un momento di grandi transizioni quali quelli che stiamo vivendo, c'è un grande tesoro di energie non pienamente sfruttate e che questo sia proprio il terzo settore.

Di fronte alle inevitabili tensioni e squilibri sociali e territoriali che sono conseguenti alle trasformazioni accelerate nel campo della doppia rivoluzione green e digitale, cui si aggiungono le pesanti conseguenze sociali ed economiche generate dalla pandemia, è necessaria una accelerazione delle innovazioni trasformative, che bilancino gli interventi di ripresa e rilancio in direzione sociale, inclusiva, territorialmente distribuita, con capacità maggiore di adattamento alle differenze delle diverse comunità e territori. E' ciò che un numero crescente di economisti chiama quel passaggio crescente da una economia estrattiva e poi redistributiva, ad una economia che riscopra un nuovo sense of purpose e diventi pertanto generativa di nuove forme di imprenditorialità diffusa e di crescita sostenibile.

Il bacino del Terzo settore europeo si stima in circa 100 milioni di cittadini europei impegnati in diverse forme di impegno sociale e in 2,5 milioni di imprese dell'economia sociale (secondo le incomplete statistiche esistenti), che sono pari al 10% delle imprese europee. Questo tessuto, di per sé partecipativo, ancorato e diffuso nei territori, di grande flessibilità e resilienza, può diventare una

leva straordinaria di quella innovazione imprenditiva diffusa, capace sia di creare valore che anche il consenso necessario alle trasformazioni attese. Per fare questo va rafforzato nelle sue missioni, incoraggiato e sostenuto ad innovare, ma soprattutto aiutato a crescere in modo significativo (scale up).

Se poi, come evidenzia un altro saggio^{ix}, una piccola parte di questo mondo – da un minimo dell'1% al 10% - potesse essere rafforzato nella spinta a quel nascente fenomeno di “SocialTech Entrepreneurship” potremmo creare una nuova prospettiva di feconda contaminazione tra le trasformazioni tecnologiche (soprattutto digitali) e la missione sociale originaria e propria di tali soggetti, creando una maggiore accettazione e anche nuove e diffuse aree di crescita sostenibile e per sé inclusiva. Basti pensare alla recente applicazione di formule mutualistiche nel campo delle sempre più diffuse piattaforme digitali, che rappresentano un modello vincente, più garante dei diritti sociali e più resiliente per la sharing economy.

Si tratta di aree ad alta sperimentazione, dove avvengono consistenti forme di contaminazione con settori molto distanti dai tradizionali mondi dell'economia sociale (dalle Università, ai centri ricerca, al mondo del profit attento alle nuove dimensioni della sostenibilità) e che pertanto più di altri richiedono la presenza di adeguati e chiari quadri regolatori e di misurazione di impatto, che ne accompagnino il promettente sviluppo.

ⁱ EC, Social enterprises and their ecosystem in Europe, Comparative synthesis, January 2020; Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its Follow-up Actions Final Report – November 2020; Antonio Fici, [Social Enterprise Laws In Europe After the 2011 “Social Business Initiative”](#), CECOP, Brussels, dec 2020.

ⁱⁱ OCDE, Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles, 30 July 2020

ⁱⁱⁱ European Economic and Social Committee, Recent evolutions in the social economy in the European Union; CIRIEC-International – Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative, 2017.

^{iv} Towards an appropriate European legal framework for social economy enterprises (EESC own-initiative opinion), *Adopted on 19/06/2019* - INT/871-EESC-2019, Rapporteur Alain Coheur

^v Antonio Fici, [A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise](#), Brussels, 2017. Le conclusion di questo Studio sono state condivise da autorevoli studiosi come la professoressa O.B. Breen: cf. <https://www.philanthropyadvocacy.eu/wp-content/uploads/2019/03/2018-Enlarging-the-Space-for-European-Philanthropy-joint-EFC-DAFNE-study-by-Oonagh-Breen.pdf>

^{vi} EC, Proposed Approaches to Social Impact Measurement in European Commission legislation and in practice relating to EuSEFs and the EaSI, GECES Sub-group on Impact Measurement 2014, Manuscript DG Employment, October 2014

^{vii} http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_en.pdf

^{viii} C'è un tesoro nel terzo settore, M. Calderini, La Repubblica 6.06.2020

^{ix} Calderini e altri, A new Entrepreneurial Genre for High-Potential Inclusive Growth after Pandemic Disruption, Stanford Social Innovation Review, ap 2021.