

*Analisi*  
**Fondi strutturali e imprese sociali  
nel Mezzogiorno**

*Anna Chiara Giorio*

ABSTRACT

Policies for non profit organisations are gaining more and more ground in regions of Objective 1 thanks to the action of Structural Funds. The European Social Fund (ESF) and the European Regional Development Fund (ERDF) co-finance an increasing number of programmes to support the development of social companies promoting economic growth and social exclusion fight. These companies have thus become important policy takers not just in the field of labour and social policies but also in local and economic development. However, the gap between policy formulation and policy implementation as well as the lack of integration among different policy sectors often slow down regional performances. This is however a crucial challenge for the next Structural Funds cycle (2007-2013) and the effectiveness of non profit organizations support.

KEY WORDS • Non profit organisations • European Social Fund • European Regional Development Fund • Objective 1 Regions • Policy integration

1

**Introduzione**

La storia delle politiche europee per la coesione sociale e lo sviluppo vede un crescente riconoscimento del ruolo e delle potenzialità dell'impresa sociale o, meglio, dell'economia sociale intesa come quella parte del Terzo Settore che produce beni economici e relazionali e che mette in atto comportamenti imprenditoriali<sup>1</sup>.

In particolare le politiche dell'Unione Europea indirizzate allo svi-

1. Come è noto, non esiste in Europa un modello di impresa sociale che trovi omogenea rispondenza giuridica in tutti i paesi membri, per cui si preferisce utilizzare il termine di economia sociale, meno vincolante sul piano normativo.

luppo sia delle risorse umane sia delle attività imprenditoriali attraverso i Fondi strutturali (Fondo Sociale Europeo - FSE e Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR) riconoscono l'impresa sociale come soggetto che contribuisce alla crescita del benessere sociale ed economico. Il riconoscimento riguarda da una parte il soggetto istituzionale come portavoce e rappresentante della società civile, in particolare di quella fascia di soggetti più deboli e a rischio di esclusione, dall'altra, il soggetto economico che produce beni (sotto forma di servizi alla collettività) e può quindi potenzialmente contribuire alla crescita dei posti di lavoro. Mai come nella programmazione dei Fondi strutturali europei che sta per concludersi (2000-2006) l'impresa sociale è risultata destinataria dei diversi interventi formulati, sia dal punto di vista della promozione della capacità progettuale sia sul piano della dimensione imprenditoriale.

Il presente saggio riporta alcuni risultati di una recente indagine condotta presso le regioni oggetto di intervento dell'Obiettivo 1 del FESR e del FSE tesa ad approfondire contenuti e modalità di azione delle politiche rivolte alle imprese sociali<sup>2</sup>. Sulla base dell'analisi della programmazione e delle scelte operate nel primo periodo di attuazione (fino al primo semestre 2004) tale lavoro intende contribuire a misurare il potenziale e reale contributo delle politiche europee alla formulazione e implementazione delle strategie di sviluppo dell'economia sociale nelle regioni del Sud (Obiettivo 1).

Gli obiettivi della ricerca erano di natura operativa: riguardavano cioè l'analisi del grado di efficienza e di efficacia delle politiche regionali messe in atto con gli strumenti dei Fondi strutturali e la possibilità di prevedere interventi migliorativi. I principali problemi riscontrati sono stati quelli da un lato dello scarto tra gli interventi programmati nei documenti regionali e quelli effettivamente realizzati, dall'altro del debole grado di integrazione e complementarietà tra gli interventi finanziati dai Fondi strutturali e le altre politiche regionali a loro volta frutto di specifiche strategie nazionali e sub-nazionali.

Affrontare il tema delle politiche pubbliche a favore delle imprese sociali significa infatti confrontarsi anche con le debolezze che notoriamente contraddistinguono l'utilizzo italiano dei Fondi comunitari: l'eccessiva burocratizzazione della gestione; la difficoltà di recepimento, da parte della pubblica amministrazione, del metodo di program-

2. La ricerca è stata condotta dall'ISFOL, settore politiche sociali, nell'ambito di una convenzione stipulata con il Ministero del *Welfare*, la Direzione per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili per l'attuazione della Misura 1.2 del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PONATAS) Obiettivo 1, 2000-2006, denominata «Azioni di assistenza tecnica, indirizzo e supporto metodologico operativo per le politiche dei servizi alla persona e alla comunità».

mazione per obiettivi; la scarsa integrazione non solo interna alla programmazione degli interventi ma anche tra gli attori chiamati a gestirli; la difficile o distorta attuazione della sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Nell'identificare il metodo, gli strumenti e i percorsi di analisi si è voluto tener presente innanzitutto la logica, innovativa per parte della pubblica amministrazione delle regioni dell'Obiettivo 1, della programmazione degli interventi, articolata in obiettivi strategici, specifici ed operativi. Si è cercato quindi di impostare l'analisi delle politiche dei Fondi inserendole nel contesto di riferimento regionale, uscendo dalle singole logiche delle politiche socio-assistenziali e delle risorse umane e in particolare occupazionali, o di quelle dello sviluppo economico locale, che a vario titolo si occupano di impresa sociale. Infine, con riferimento agli obiettivi operativi sopra delineati, si voleva favorire, a livello metodologico, la diffusione di buone pratiche tra i soggetti che progettano ed attuano gli interventi e le organizzazioni del Terzo Settore a cui tali misure sono dirette.

Un primo risultato atteso dall'indagine riguardava l'approfondimento e la ricostruzione del contesto socio-economico locale nelle singole regioni.

Un secondo risultato aveva a che fare con la conoscenza e la modellizzazione delle politiche produttive e di *welfare* locali entro cui situare gli spazi possibili e gli effettivi ambiti di azione delle imprese sociali.

Un terzo risultato si riferiva alla rilevazione dei fabbisogni di *policy* per lo sviluppo dell'imprenditorialità, con riferimento specifico alla domanda di intervento pubblico proveniente dal Terzo Settore.

Infine, un quarto risultato atteso puntava alla creazione di reti stabili di confronto domanda/offerta tra soggetti decisori e soggetti gestori (sia appartenenti alle istituzioni pubbliche che al Terzo Settore), beneficiari diretti o indiretti degli interventi.

Il percorso di analisi seguito per il raggiungimento dei risultati sopra delineati è stato articolato in quattro fasi: analisi del contesto, analisi dell'offerta, analisi della domanda di *policy* dal Terzo Settore e confronto domanda/offerta per la progettazione degli interventi futuri.

Il presente contributo riporta alcuni risultati salienti riguardanti la terza fase dell'indagine, che ha avuto come focus l'analisi dell'offerta delle politiche attivate grazie all'utilizzo dei Fondi comunitari.

Nel paragrafo che segue si richiamano brevemente le motivazioni che sono all'origine dell'attenzione delle politiche europee e regionali nei confronti delle imprese sociali, ricostruendone alcune caratteristiche evolutive.

Il paragrafo successivo ripercorre la logica della programmazione degli interventi specifici a favore dell'impresa sociale, offrendo un quadro sintetico e comparato – per tutte le regioni Obiettivo 1 – delle

misure elaborate e in corso di attuazione nel primo triennio. A conclusione di questo lavoro, riassumendo i diversi profili tipologici delle politiche regionali evidenziati dall'indagine, si è cercato di delineare alcune indicazioni per la programmazione futura, nella direzione soprattutto del superamento dei problemi emersi in fase di implementazione, nella logica di una maggior integrazione tra le politiche comunitarie e quelle realizzate attraverso i Fondi nazionali e regionali, dando giustificazione anche della necessità di una progettazione per obiettivi che integri politiche sociali, occupazionali, della formazione e produttive.

## 2

### Politiche pubbliche e imprese sociali

Il censimento ISTAT del 1999<sup>3</sup> sulla consistenza e caratteristiche del settore *non profit* registra un processo di forte crescita e differenziazione delle imprese sociali soprattutto dopo il 1990<sup>4</sup>, ancora più visibile nelle regioni del Mezzogiorno<sup>5</sup>, dove queste organizzazioni sono quasi raddoppiate, raggiungendo un incremento del 61,6 % rispetto al 55,2% dell'intera Italia.

All'interno del Terzo Settore le istituzioni dell'economia sociale (associazioni riconosciute e non, cooperative sociali, fondazioni eccetera) che producevano servizi in modo continuativo e non, o non esclusivamente, per i propri soci/iscritti, denominate appunto imprese sociali, sono andate via via acquisendo un ruolo economico rilevante a partire dal ridimensionamento del sistema pubblico di *welfare* e dall'aumento della domanda di servizi che ha accompagnato la crescita del reddito e la progressiva differenziazione dei bisogni. Le amministrazioni pubbliche locali hanno infatti giocato e giocano un ruolo centrale in relazione alla crescita dell'economia sociale. Esse, dagli anni Novanta hanno modificato i propri rapporti formali con il Terzo Settore privilegiando, sotto il profilo finanziario, gli strumenti delle formule contrattuali rispetto a quelli delle sovvenzioni e delle rette per l'affidamento di servizi e sono andate riducendo progressivamente l'erogazione di risorse pubbliche per quei servizi non primari propri soprattutto delle organizzazioni di volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale.

3. Cfr. ISTAT (2001).

4. Cfr. Rapporto ISFOL Politiche Sociali, *Ricognizione di sfondo sull'imprenditorialità sociale in Italia: sviluppo del fenomeno e linee evolutive della regolazione*, Mimeo, Marzo 2004.

5. Tali dati possono evidenziare anche un alto tasso di *turn-over* delle organizzazioni meridionali, scoprendo una maggior debolezza nella fase di consolidamento imprenditoriale rispetto alla fase della genesi.

Soprattutto nelle regioni a ritardo di sviluppo come quelle Obiettivo 1, dove l'offerta di servizi sociali non copre la domanda, l'intervento pubblico a favore delle imprese sociali privilegia in misura maggiore ancora lo strumento del sussidio per sostenere finanziariamente l'attività di produzione di servizi, contribuendo però a dare avvio ad un processo positivo di consolidamento della domanda di servizi sociali e con essa della funzione e del ruolo di quella parte del *non profit* che eroga servizi sociali. Queste scelte del pubblico hanno generato forme di competizione tra organizzazioni del Terzo Settore, creando due poli: uno formato dalle imprese sociali, più vicine alle logiche di mercato; l'altro composto dal volontariato e dall'associazionismo di *advocacy*, formato da organizzazioni di tutela quali quelle di consumatori o utenti (Pavolini 2003).

È sorta così una nuova domanda di professionalizzazione del sociale in senso imprenditoriale, finalizzata a rendere i servizi prodotti ed offerti più efficaci ed efficienti. Ma, d'altra parte, essa ha acuitizzato la differenziazione tra i soggetti appartenenti al Terzo Settore, distinguendo la componente più produttiva identificata non solo nella cooperazione sociale, ma anche in quella parte di *non profit* che produce ed eroga servizi senza adottare il modello cooperativo, quale quella delle associazioni a carattere sociale.

L'esito di questo processo è rappresentato dallo sviluppo del concetto di impresa sociale, risultato di un processo di rafforzamento della dimensione produttiva dell'associazione e della finalizzazione sociale della cooperativa. In Italia oggi si definisce comunemente l'impresa sociale come quel soggetto del Terzo Settore che ha una connotazione produttiva e sviluppa comportamenti imprenditoriali. Queste organizzazioni, nel coniugare le due dimensioni, economica e sociale, presentano modelli imprenditoriali innovativi, capaci di acquisire un ruolo protagonista non solo nella programmazione e gestione dei servizi di *welfare*, ma anche, e per il Sud soprattutto, nei processi di sviluppo economico locale, valorizzando e sostenendo il capitale sociale.

La formula innovativa per lo sviluppo socio-economico del modello impresa sociale acquista significato produttivo anche oltre il settore tradizionale dei servizi alla persona e socio-assistenziali, abbracciando potenzialmente campi di intervento tradizionalmente propri del *profit* o poco sviluppati, quali quello turistico, ambientale, culturale, che a loro volta costituiscono dei nuovi «bacini di impiego» per un'impresa innovativa basata sul capitale umano e sociale territoriale (Commissione Europea 1997).

Queste caratteristiche dell'economia sociale, così come sono andate delineandosi negli ultimi vent'anni in Italia, vanno associate, con un rapporto di causa-effetto, ad un progressivo riconoscimento istituzionale, ai vari livelli di governo, esplicitato in numerosi interventi

legislativi. Una prima attribuzione di ruolo in relazione all'attuazione del principio

di sussidiarietà orizzontale è contenuto nel recente articolo 118 della Costituzione<sup>6</sup>.

Il quadro normativo nazionale di riferimento per il Terzo Settore è invece frammentato in più interventi giuridici a partire dall'inizio degli anni Novanta, che definiscono varie identità e ruoli<sup>7</sup>. Ai livelli nazionale e regionale, il riordino del *welfare* e in particolare la definizione di sistemi di *welfare mix* regionali, succeduti all'approvazione della riforma nazionale dei servizi sociali<sup>8</sup>, attribuiscono in modo specifico competenze al Terzo Settore nella progettazione, gestione, realizzazione ed offerta dei servizi, invitando a sviluppare «azioni per il sostegno e la qualificazione dei propri operatori, anche attraverso politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai Fondi dell'Unione Europea»<sup>9</sup>. Lo stesso Libro Bianco sul *Welfare* del Ministero del Lavoro (2003) indica, come obiettivo complessivo, quello di raddoppiare, entro i prossimi dieci anni, le risorse destinate ai servizi alla persona, anche attraverso una defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale. In particolare, con riferimento specifico alle cooperative sociali di inserimento lavorativo, è da segnalare l'intervento normativo operato nel contesto della riforma Biagi (legge 30/2003), che attribuisce loro un ruolo per l'inserimento dei diversamente abili<sup>10</sup>.

A fronte di ciò, si è invece venuto progressivamente a creare un nuovo vuoto nella legislazione determinato da una assenza definitoria di impresa sociale, colmato solo di recente dalla legge n. 118 del 2005 («Delega al governo dei decreti attuativi concernente la disciplina dell'impresa sociale»)<sup>11</sup>.

Il processo di crescita quantitativa e di affermazione di ruolo dei

6. In base a tale articolo costituzionale lo stato, le regioni, le province, i comuni riconoscono l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli ed associati, per attività di interesse generale.

7. Cfr. la legge 266/91 sulle organizzazioni di volontariato, la legge 381/91 sulle cooperative sociali, il D. Lgs. 460/97 sulle disposizioni fiscali per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e la legge 383/2000 «Disciplina delle associazioni di promozione sociale».

8. Si veda la legge n. 328 dell'8 Novembre del 2000 («Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali») dove, all'art. 5, si prevede la possibilità di affidare a soggetti del Terzo Settore servizi assistenziali. Un provvedimento successivo, la legge n. 383 del 7 Dicembre del 2000 («Disciplina delle associazioni di promozione sociale»), all'art. 30, ha poi previsto che gli enti pubblici possano stipulare convenzioni con le associazioni di promozione sociale per lo svolgimento di attività statutarie nei confronti di terzi.

9. Cfr. art. 1, c. 5 della legge 328/2000.

10. Cfr. art. 14 del D. Lgs.n. 276 /2003.

11. Cfr. Scialdone (2005).

soggetti *non profit* ha richiamato l'attenzione anche dei decisori politici europei ed interessato di conseguenza i *policy makers* nazionali e regionali che hanno inserito l'impresa sociale tra i soggetti che contribuiscono a creare occupazione, che attuano processi di inclusione sociale, che producono sviluppo economico e sociale a livello territoriale e che partecipano ai processi di *governance*.

In questo senso quindi l'impresa sociale richiama su di sé l'attenzione delle politiche di sviluppo sotto il profilo economico, delle politiche attive sul versante occupazionale, delle politiche sociali propriamente dette e delle politiche formative, messe in atto delle istituzioni del sistema universitario e della qualificazione professionale.

Le politiche dell'Unione Europea che perseguono la ben nota Strategia di Lisbona<sup>12</sup> riconoscono all'economia sociale un ruolo istituzionale importante nel favorire processi di inclusione e di sviluppo locale, sostenendone la capacità progettuale in particolare nell'ambito delle politiche di lotta all'esclusione, alla disoccupazione e di promozione di imprenditorialità in nuove filiere soprattutto per i soggetti svantaggiati.

Tale riconoscimento appare ulteriormente rafforzato nelle linee di *policy* future che cominciano a delinearsi. La recente pubblicazione della nuova Agenda Sociale europea per il periodo 2005-2010<sup>13</sup>, che spinge in modo ancora più marcato i livelli comunitario e nazionale ad includere le politiche sociali negli interventi per l'occupazione e per lo sviluppo economico, contiene alcune indicazioni di *policy* per la stessa Commissione e per gli stati membri che appaiono richiamare interesse a sostegno indiretto dell'impresa sociale. Tale documento evidenzia il ruolo strategico, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, dei servizi sociali di interesse generale e ribadisce l'attenzione della Commissione al tema, mediante una Comunicazione che dovrebbe essere pubblicata entro il 2005 sul ruolo e le caratteristiche dei servizi sociali di interesse collettivo<sup>14</sup>. In questo contesto si delinea un'attenzione nei confronti delle imprese sociali, impegnate per la maggior parte nella produzione ed erogazione di servizi di interesse collettivo.

Sul piano delle politiche occupazionali, è da richiamare il ruolo che le imprese sociali possono svolgere nell'ambito dei nuovi servizi per l'impiego, a favore soprattutto dell'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata e delle categorie più deboli nel mercato del lavoro,

12. Come è noto, gli obiettivi generali di Lisbona sono basati sulla piena occupazione, sul miglioramento della qualità del lavoro e sul perseguimento di un mercato del lavoro inclusivo.

13. Si veda *Agenda sociale 2005-2010*, Commission européenne, Office des publications, Bruxelles, Marzo 2005.

14. Come già annunciato nel Libro Bianco del governo del 2004 sui servizi di interesse generale.

in particolare quei soggetti esclusi o a rischio di esclusione sociale.

Anche le politiche della formazione dedicano attenzione all'impresa sociale in riferimento specifico ai nuovi profili professionali sperimentati dai soggetti imprenditoriali del *non profit*, in particolare per ciò che concerne le figure dell'imprenditore sociale e degli operatori *non profit*.

Infine l'impresa sociale è oggetto di attenzione da parte dei *policy makers* per le attività produttive, in particolare da quando l'Unione Europea riconosce i soggetti dell'economia sociale come attori economici, equiparandoli alle piccole e piccolissime imprese<sup>15</sup>.

Ma è soprattutto nella logica dell'integrazione tra gli obiettivi sopra richiamati che si può giustificare l'attenzione delle politiche pubbliche al rafforzamento dell'imprenditorialità sociale. Se infatti in un contesto di sviluppo «maturo» quale quello delle aree regionali di obiettivo 3 del Centro/Nord le politiche per l'impresa sociale acquistano un proprio ruolo soprattutto in relazione alla tutela delle fasce deboli, nei processi di lotta all'esclusione, nelle regioni del Mezzogiorno l'attenzione dedicata è in un'ottica di *policy* trasversale, in quanto il modello di imprenditorialità sociale genera capitale sociale, offrendo sostenibilità ad un reale sviluppo economico.

Se l'impresa sociale viene così interpellata nell'ambito di differenti opzioni strategiche, appare allora significativo focalizzare l'interesse sul ruolo delle politiche pubbliche, sugli strumenti utilizzati per promuovere e sostenere le progettualità di questo soggetto e sulle capacità di interazione tra i soggetti istituzionali.

Inclusione sociale, occupazione aggiuntiva, sviluppo locale sembrano costituire gli obiettivi di *policy* che danno contenuto all'attenzione istituzionale per le misure di sostegno all'impresa sociale.

Gli interventi di *policy* che hanno per oggetto l'impresa sociale vengono attuati prioritariamente mediante azioni di sostegno diretto alle imprese, il finanziamento di progetti da loro promossi e azioni di sistema di monitoraggio, valutazione, ricerche sul settore *non profit*.

### 3

#### **Programmazione dei Fondi strutturali e imprese sociali nelle regioni Obiettivo 1**

L'intervento comunitario assume oggi un peso rilevante tra le politiche di sviluppo dell'impresa sociale, accanto a quelle poste in essere dalle singole leggi di settore e regionali, sia per la quantità dei finanziamenti di cui dispone, sia per gli aspetti metodologici innovativi che impone nella programmazione e gestione in ogni regione.

15. A questo proposito, si veda la Raccomandazione della Commissione C(2003)1422/F.



Come è noto, nella programmazione che terminerà nel 2006/2007, i Fondi strutturali rappresentano i maggiori strumenti finanziari in ambito comunitario per l'attuazione della Strategia di Lisbona e il loro utilizzo è legato ad una programmazione nazionale e regionale che è il risultato di un processo di declinazione delle priorità strategiche comunitarie con quelle nazionali e regionali. Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) rappresenta il documento strategico nazionale, la cornice da cui prende avvio la programmazione specifica regionale definita nei POR (Programmi Operativi Regionali) e attuata attraverso i Complementi di programmazione. Il QCS per il periodo 2000-2006 è stato articolato in sei assi prioritari che fanno riferimento ad altrettante strategie tematiche: valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Asse 1); valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Asse 2); valorizzazione delle risorse umane (Asse 3); potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Asse 4); miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Asse 5); rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Asse 6).

Per ogni asse la programmazione ha definito un obiettivo globale e un insieme di obiettivi specifici che riflettono particolari linee di azioni, denominate misure di intervento.

A partire da questa terza fase della programmazione dei Fondi (2000-2006) nel QCS e quindi nei POR delle regioni di Obiettivo 1, l'economia sociale è oggetto di attenzione diretta come modello imprenditoriale che sviluppa servizi alla persona, di inserimento lavorativo, percorsi di inclusione e come modello di impresa in settori innovativi quali quello culturale, ecologico-ambientale, turistico, ecc. In particolare, il rafforzamento dell'impresa sociale e della propria capacità progettuale viene citato nel QCS tra le aree di intervento dell'Asse 3 Risorse Umane e dell'Asse 5 Città, ma può essere oggetto di intervento anche nell'ambito di tutti gli altri Assi, in relazione agli obiettivi operativi che le singole regioni attribuiscono in sede di programmazione attuativa degli interventi.

Se nella seconda fase di gestione dei nuovi Fondi strutturali (1994-1999), gli organismi *non profit* avevano partecipato ai bandi del FSE per lo più come soggetti promotori di progetti di formazione per figure professionali del sociale, in questa nuova fase le imprese sociali sono destinatarie di alcuni interventi mirati ad accrescere la propria dimensione imprenditoriale, nell'ottica non solo del rafforzamento dei servizi e dei prodotti che esse erogano, ma anche delle proprie capacità imprenditoriali e gestionali. L'approccio integrato nella programmazione ed attuazione degli interventi, che viene auspicato dalla Commissione Europea, segna in modo innovativo questa stagione di utilizzo dei Fondi, valorizzando le specificità dell'imprenditorialità sociale nel favorire processi di inclusione e di sviluppo. Coniugando la dimensione produttiva con la finalità sociale, questa particolare forma

di impresa richiama un sostegno alle proprie capacità progettuali mediante la coazione di più politiche: formative, occupazionali, sociali e produttive. Appare allora utile evidenziare alcune modalità di sostegno all'economia sociale previste nell'ambito dell'attuazione del QCS, entrando più nel dettaglio delle azioni previste nei POR e nei Complementi di programmazione relativi all'Obiettivo 1.

Con riferimento all'Asse Risorse Umane, gli interventi a favore delle imprese sociali rientrano nell'Obiettivo globale volto a «Indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno e valorizzare i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale»<sup>16</sup>. In particolare le politiche di sostegno all'impresa sociale sono previste nell'ambito delle azioni da porre in essere per l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo delle fasce deboli, da attuare con il contributo delle risorse finanziarie del FSE (*policy field* B). Spazi aperti alla progettualità dell'economia sociale nell'ambito di questo Asse sono inoltre offerti, anche se in assenza di misure dedicate, nell'ambito degli altri *policy fields*, per quanto riguarda le politiche di lotta alla disoccupazione, del *lifelong learning*, l'imprenditorialità anche *profit*, il miglioramento dell'accesso, partecipazione e posizione delle donne nel mercato del lavoro.

Con riferimento invece all'Asse Città (Asse 5), l'obiettivo globale è quello di «Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali»<sup>17</sup>. L'economia sociale in questo contesto viene valorizzata per il contributo che può apportare nell'ambito del rafforzamento del capitale sociale, in una strategia di sviluppo urbano sostenibile che abbracci gli aspetti economici e quelli sociali.

Uscendo dal ruolo che l'impresa sociale gioca nell'ambito dei ser-

16. Cfr. QCS Ob.1, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, 2001.

17. *Ibidem*.

vizi di *welfare*, la programmazione dei Piani Operativi Regionali, in coerenza con il QCS, può fondarsi anche sul ruolo che l'impresa sociale può rivestire nell'ambito di altri settori economici e bacini di impiego, assimilandola alla piccola impresa. In questo senso la programmazione comunitaria può aprire possibilità per la progettualità nell'ambito degli altri Assi quali quelli dedicati ai beni culturali, ambientali, alle politiche per l'impresa.

I POR consentono di approfondire ulteriormente il contributo del FSE e del FESR alla crescita dell'economia sociale, attraverso l'analisi delle linee di intervento (misure) che danno corpo agli obiettivi specifici individuati dalle stesse regioni.

Coerentemente con il QCS, i POR possono sostenere la crescita e lo sviluppo qualitativo dei soggetti dell'economia sociale nei due Assi sopra citati agendo negli ambiti dei servizi alla persona, dei servizi per l'inserimento lavorativo, in quello più propriamente della creazione e sostenibilità d'impresa sociale, della creazione di infrastrutture e di incentivi per lo sviluppo del sistema produttivo locale (entro cui si inserisce l'impresa sociale come modello innovativo) e in quello del sostegno all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella programmazione e gestione dei servizi e dello sviluppo locale, con particolare riferimento ai Piani di Zona e ai PIT (Progetti Integrati Territoriali).

Gli ambiti di intervento ove si situano le azioni dirette al sostegno delle imprese sociali sono quelli propri del sistema formativo, della creazione di impresa, dello sviluppo dei servizi alla persona e per l'inserimento lavorativo, dei servizi produttivi locali e la promozione di interventi in settori economici produttivi.

In una prima area di intervento sono raggruppabili quelle iniziative di sostegno diretto allo sviluppo imprenditoriale, incentivando la creazione di servizi per lo *start up* di nuove imprese sociali e rispondendo ai fabbisogni organizzativo/gestionali del Terzo Settore mediante il finanziamento di progetti. Essa si sostanzia in attività formative per gli imprenditori del sociale, di sostegno allo *start up* e alla sostenibilità di impresa attraverso la creazione di servizi e la formazione di iniziative di semplificazione di accesso al credito.

Una seconda area di intervento intende sostenere indirettamente le imprese sociali attraverso il potenziamento dei servizi per l'inserimento lavorativo ai livelli quantitativo e qualitativo, mediante finanziamenti per progetti inerenti alla formazione delle figure professionali del sociale e dei servizi di inserimento, dall'orientamento alla formazione e all'accompagnamento, all'inserimento occupazionale.

Una terza area fa riferimento al ruolo che l'impresa sociale svolge nello sviluppo locale e dei sistemi di *welfare*, sostenendo la creazione di servizi alla persona e alla collettività e lo sviluppo di una domanda privata di servizi.

Una quarta area di intervento, intrapresa solo da una minoranza di regioni e a carattere più innovativo/sperimentale, riguarda nello specifico il sostegno al ruolo che il terzo settore svolge nell'ambito dello sviluppo della sussidiarietà orizzontale, mediante il finanziamento di progetti di intervento formativo rivolti a qualificare il sistema delle relazioni con le istituzioni o a sostenere i processi gestionali di reti territoriali.

Infine l'ultima area di intervento coincide con quella propriamente indirizzata al sostegno delle piccole imprese *profit* secondo le regole comunitarie del *de minimis*, in particolare favorendo l'imprenditorialità in nuovi settori economici con servizi, incentivi e la creazione di infrastrutture.

Gli interventi a favore dell'imprenditorialità sociale programmati nell'ambito dell'attuale ciclo dei Fondi strutturali, inoltre, sono configurati in relazione all'attuazione dei principi delineati nei regolamenti dei Fondi comunitari stessi, in particolare quelli che riguardano la concentrazione delle risorse (a livello territoriale e/o settoriale) e l'integrazione tra gli interventi, attuata mediante l'emanazione di bandi a valere su più misure della programmazione. Le azioni a favore dell'impresa sociale si situano spesso, così, in quelle più ampie volte al raggiungimento di obiettivi specifici quali la crescita occupazionale, lo sviluppo locale e l'inclusione sociale. Tali obiettivi sono raggiungibili attraverso azioni rivolte alle persone (orientamento, formazione), azioni di accompagnamento (servizi di sostegno) e azioni di sostegno ai sistemi (ricerche, individuazione e sperimentazione di modelli di intervento) proprie del FSE, ma anche attraverso la creazione di infrastrutture.

La particolare caratterizzazione multifondo dei POR Ob. 1 permette di destinare alle imprese sociali sia risorse di FSE che di FESR. In particolare, gli strumenti finanziari del FSE sono destinati alle risorse umane, gli strumenti del FESR invece intervengono direttamente sulle imprese per incrementarne le risorse fisiche (tutti gli altri Assi ad eccezione dell'Asse 3). In base agli obiettivi entro cui si inseriscono le risorse finanziarie riservate al consolidamento imprenditoriale delle imprese sociali o alla promozione delle progettualità svolte abitualmente da questi soggetti, è possibile riassumere le tipologie di azioni programmate a livello regionale a favore delle imprese sociali, come illustrato nelle tabelle che seguono.

TAB. 1. *Classificazione delle azioni dei Fondi strutturali regionali per l'impresa sociale (Asse 3).*

Asse	Obiettivi specifici	Area di <i>policy</i> interessata
3. Risorse umane (FSE)	- Inserimento lavorativo delle fasce deboli. - Inclusione sociale.	- Politiche formative. - Politiche sociali. - Politiche occupazionali.
Tipo di azioni		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formazione di figure professionali nel sociale.</li> <li>- Formazione figure imprenditoriali.</li> <li>- Formazione nuovi profili agenti di sviluppo di impresa.</li> <li>- Ricerche sul Terzo Settore, sperimentazione di modelli.</li> <li>- Creazione di servizi per lo <i>start up</i>.</li> <li>- Contributi ai singoli soci di cooperative sociali, rafforzamento patrimoniale delle imprese sociali (piccoli sussidi).</li> <li>- Azioni formative a sostegno della <i>governance</i> territoriale.</li> <li>- Accompagnamento all'inserimento lavorativo di fasce svantaggiate in imprese sociali.</li> <li>- Formazione continua per dirigenti ed operatori delle imprese sociali.</li> <li>- Azioni di sostegno alla creazione e al miglioramento dei servizi offerti dall'economia sociale nel campo della esclusione.</li> <li>- Creazione e consolidamento di imprese sociali, di consorzi, di cooperative.</li> <li>- Servizi di sostegno all'inserimento di soggetti svantaggiati.</li> </ul>		

TAB. 2. *Classificazione delle azioni dei Fondi strutturali regionali per l'impresa sociale (Asse 5).*

Asse	Obiettivi specifici	Area di <i>policy</i> interessata
5. Città (FESR e FSE)	- Sviluppo locale urbano. - Rafforzamento del capitale sociale attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali.	- Politiche formative. - Politiche sociali. - Politiche occupazionali. - Politiche produttive.
Tipo di azioni		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ricerche a sostegno dell'economia sociale.</li> <li>- Servizi per lo <i>start up</i> di imprese sociali.</li> <li>- Assistenza tecnica ad amministrazioni locali ed istituzioni.</li> <li>- Formazione di figure professionali nel sociale.</li> <li>- Formazione continua per dirigenti ed operatori delle imprese sociali.</li> <li>- Azioni per innalzare la qualità dei servizi sociali.</li> <li>- Innovazione dei servizi alle persone e alla comunità.</li> <li>- Localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali.</li> <li>- Sviluppo della domanda privata di servizi.</li> <li>- Sviluppo infrastrutture.</li> <li>- Servizi alle imprese.</li> <li>- Esternalizzazione dei servizi.</li> </ul>		

TAB. 3. *Classificazione delle azioni dei Fondi strutturali regionali per l'impresa sociale (Assi 1, 2, 4).*

Asse	Obiettivi specifici	Area di <i>policy</i> interessata
1. Risorse ambientali. 2. Risorse culturali. 4. Sistemi locali di sviluppo (FESR e FSE).	- Interventi integrati per la crescita dei sistemi produttivi locali.	- Politiche produttive.
Tipo di azioni		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Azioni integrate con l'Asse 3 (Risorse umane) per lo sviluppo dei fattori di contesto economico e sociale.</li> <li>- Creazione di imprese sociali in nuovi settori economici (cultura, ambiente, turismo).</li> <li>- Azioni di sostegno alla partecipazione del Terzo Settore alla <i>governance</i> territoriale.</li> <li>- Creazione servizi di sostegno all'economia sociale.</li> <li>- Formazione per sviluppo risorse umane in settori quali cultura, ambiente, turismo, eccetera.</li> <li>- Sviluppo infrastrutture.</li> <li>- Servizi alle piccole imprese.</li> </ul>		

Questa classificazione degli interventi distingue differenti livelli di azioni attuate dai decisori regionali, determinate dai molteplici fattori caratterizzanti i sistemi di *welfare* e produttivi locali. La formulazione degli interventi è inoltre influenzata dalla presenza e dal ruolo effettivo che il Terzo Settore ricopre nel sistema di *welfare* (nella produzione ed erogazione di servizi socio/assistenziali) e in quello produttivo (in settori economici di intervento non tradizionalmente ambito di intervento delle politiche sociali), dal livello di percezione e conoscenza dell'impresa sociale da parte dei decisori pubblici, nonché dalla capacità endogena al sistema regionale di integrare le politiche sociali con quelle produttive, della formazione ed occupazione e di attivare processi di complementarità delle iniziative messe in atto grazie ai Fondi comunitari.

Tra gli strumenti di attuazione delle politiche del FSE, merita particolare attenzione, perché dedicato alle imprese sociali, quello della «sovvenzione globale»<sup>18</sup>. Con tale termine la Commissione intende indicare quella parte di intervento a favore dell'occupazione e dell'in-

18. Si veda il Reg. (CE) n. 1260/99, artt. 9 e 27, che prevede l'attuazione della sovvenzione globale come strumento privilegiato di sviluppo locale in ambiti specifici.

clusione sociale, la cui messa in opera è affidata ad un organismo intermediario tra l'Autorità di gestione e i beneficiari diretti. I POR italiani, in accordo con quanto espresso dalla Commissione e le indicazioni contenute nel Quadro comunitario di sostegno, hanno operato la scelta di utilizzare tale strumento per affidare ad organismi del Terzo Settore la gestione di attività a favore dei soggetti a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Nell'ambito dell'Obiettivo 1 tale strumento è stato inserito all'interno della programmazione dell'Asse 3 (Risorse Umane) o dell'Asse 5 (Città – Sostegno della qualità della vita urbana). L'organismo prescelto, denominato Organismo intermediario, deve essere in grado di svolgere compiti di interesse pubblico, coinvolgere gli ambienti socioeconomici del territorio – tra cui le imprese sociali stesse – ed avere esperienza diretta di gestione dei Fondi pubblici.

Programmato attraverso modalità di concertazione con il Terzo Settore, tale strumento finanziario previsto dal QCS è pensato per operare attraverso tre tipologie di azione:

- a) azioni di assistenza a strutture e sistemi;
- b) azioni rivolte alle persone;
- c) azioni di accompagnamento.

Le prime hanno come destinatario finale il territorio e sono finalizzate a rafforzare l'intero sistema del *non profit* migliorando l'accesso all'informazione da parte dei soggetti che lo compongono, la quantità e la qualità dei servizi che lo supportano e la capacità d'interazione con le istituzioni pubbliche e le imprese locali. Tra le attività che caratterizzano questa tipologia di azione si richiamano, a titolo esemplificativo, la creazione e il rafforzamento dei servizi legati alla crescita e qualificazione del sistema delle imprese sociali che operano per l'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione e la creazione di reti territoriali dinamiche.

La seconda tipologia di intervento, le azioni rivolte alle persone, utilizza lo strumento dei «piccoli sussidi»<sup>19</sup>, mirato a favorire l'accesso al mercato del lavoro di soggetti svantaggiati attraverso piccole erogazioni monetarie in conto capitale per promuovere l'auto-impiego o la creazione di micro-imprese, soprattutto imprese sociali, privilegiando in particolare percorsi di inserimento in cooperative sociali.

Le azioni di accompagnamento fanno riferimento, infine, a inizia-

19. Si veda il Reg. (CE) n. 1784/99 art. 4 comma 2 che prevede che un importo ragionevole degli stanziamenti dei programmi (per l'Italia almeno lo 0,5%) destinati all'intervento a titolo degli Obiettivi 1 e 3 sia disponibile sotto forma di piccoli sussidi per capitale sociale, a favore delle organizzazioni non governative e dei raggruppamenti locali.

tive di formazione e alla creazione di servizi di sostegno allo sviluppo imprenditoriale (come il miglioramento della qualità dei servizi, la diversificazione dei prodotti e dei settori di intervento e l'orientamento all'innovazione).

Tra i compiti affidati all'organismo intermediario si evidenzerebbero quelli inerenti alla selezione, all'accompagnamento, al monitoraggio e alla valutazione dei progetti, nonché alla diffusione dei risultati progettuali in termini di rafforzamento dei servizi per la crescita e qualificazione del sistema delle imprese sociali che operano per l'inserimento lavorativo dei soggetti a rischio di esclusione.

Per le regioni Obiettivo 1 i risultati ottenibili potrebbero avere un impatto significativo sia con riferimento ai progetti di inserimento lavorativo, sia in relazione allo sviluppo territoriale, proprio perché tale strumento è stato pensato per agire in modo integrato tanto sul capitale sociale quanto sui sistemi socio-economici locali.

Tra i progetti attivati, a titolo esemplificativo, si richiama quello della regione Campania denominato «Il sociale si fa impresa». Esso è finalizzato a «sviluppare il tessuto locale dell'economia sociale campana e a favorire, per questo tramite, l'accesso al mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, attraverso la creazione di nuove imprese, il consolidamento di quelle già esistenti, forme di auto-impiego e percorsi di inserimento lavorativo»<sup>20</sup>. Le modalità di attuazione previste dal promotore del progetto, un'Associazione Temporanea di Impresa (ATI) composta da diverse organizzazioni di secondo livello delle realtà regionali della cooperazione, prevedono il finanziamento di piccoli progetti promossi da espressioni del *non profit* per:

- favorire l'accesso al mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, agendo per promuovere la creazione d'impresa e l'auto-impiego, e per realizzare percorsi di inserimento lavorativo;
- colmare i *gap* tecnico-operativi ed economici di imprese già esistenti e migliorare gli standard qualitativi dei servizi da loro erogati;
- sostenere la patrimonializzazione delle imprese del Terzo Settore orientate alla diversificazione e all'innovazione.

#### 4

### Conclusioni: dalla politica alle politiche

Le scelte programmatiche operate dalle regioni Obiettivo 1 da noi analizzate (le sette regioni meridionali) evidenziano almeno tre tipologie di politiche pubbliche, formulate tramite il ricorso ai Fondi comunitari, che abbiamo denominato: «implicita», «settoriale» e «multi-approccio».

20. Si veda l'intero progetto sul sito «[www.ilsocialesifaimpresa.it](http://www.ilsocialesifaimpresa.it)».



Le *politiche implicite* caratterizzano i Piani Operativi Regionali di quelle regioni, quali Molise e Sardegna, che non adottano misure specifiche di intervento a favore dello sviluppo delle imprese sociali. In questi contesti, le imprese sociali possono accedere ai finanziamenti comunitari fissati nel POR avvalendosi dell'Asse relativo alle risorse umane alla pari di qualsiasi altro organismo riconosciuto di natura economica. Esse possono cioè partecipare ai bandi emessi nell'ambito dei *policy fields* dei sistemi formativi e per l'inserimento occupazionale (del FSE) o – limitatamente ad alcune tipologie di impresa che possiedono vincoli di bilancio equiparabili alle piccole imprese tradizionali, come le cooperative sociali – ai bandi per gli incentivi alla creazione di impresa (previsti dal FESR).

Le *politiche settoriali* contraddistinguono invece i Piani Operativi della Basilicata, Campania e Puglia. Queste, in presenza di un'economia sociale locale ancora molto centrata sulla produzione ed erogazione di servizi socio-assistenziali tradizionali, hanno operato la scelta di un sostegno attivato esclusivamente con gli strumenti del FSE (senza dunque finanziamenti in proprio e nazionali) e indirizzato agli obiettivi di rafforzamento del *welfare* regionale, ponendo l'accento sull'ampliamento e miglioramento dell'efficacia dei servizi socio-assistenziali nel loro complesso. In questo caso, gli interventi a favore delle imprese sociali rientrano nel più ampio ventaglio delle politiche per il *welfare* locale e l'impresa sociale viene considerata come uno dei soggetti che producono ed erogano servizi socio-assistenziali rivolti alla collettività. L'impresa sociale non risulta dunque destinatario diretto delle politiche formulate, e gli strumenti del FESR vengono ritagliati a misura delle tradizionali imprese produttive a cui vengono associate, tra gli organismi ONLUS, le sole cooperative sociali, in quanto unico soggetto economico riconosciuto in Italia come impresa<sup>21</sup>.

Le *politiche multi-approccio*, che caratterizzano i casi della Calabria e della Sicilia, risultano infine quelle più innovative e più direttamente rivolte ai fabbisogni e alle caratteristiche delle imprese sociali. Esse si basano sul principio dell'*integrazione* tra le politiche e sul riconoscimento dell'economia sociale come una componente di primo piano dell'intero tessuto produttivo, fondamentale per produrre servizi e per generare opportunità occupazionali. Gli strumenti finanziari messi a disposizione dal FSE e dal FESR sono dunque utilizzati in una prospettiva di tipo trasversale per progettare interventi combinati di politica sociale, politica occupazionale e politica di sviluppo locale (in una logica di *welfare mix*). Si fondano cioè sulla convinzione che per colmare il ritardo di sviluppo delle regioni Obiettivo 1 occorra intervenire necessariamente e parallelamente sia sull'economia produttiva e sul

21. Come già evidenziato, l'indagine prende in esame un periodo antecedente l'approvazione della legge 118/2005.

*welfare* tradizionale sia sul capitale e l'economia sociale. In tale approccio le imprese sociali possono essere sia beneficiarie finali degli interventi (sostegno alla creazione e sostenibilità del modello e dell'azione imprenditoriale) sia beneficiarie indirette (sostegno attraverso la promozione di progetti a favore delle politiche di inclusione e di inserimento lavorativo).

Sebbene questo modello appaia essere attualmente ancora minoritario, tuttavia ad esso i *policy makers* regionali dovranno fare riferimento nella prossima programmazione per valorizzare appieno le potenzialità e il contributo delle imprese sociali nelle economie sviluppate ai fini di una buona occupabilità e di una buona coesione sociale.

Va aggiunto però che, nelle poche regioni in cui tale modello è stato adottato, raramente si è riscontrata coerenza tra la fase di formulazione delle *policies* e la fase di implementazione. Una rilevante problematica ha riguardato il condizionamento, nell'iter di attuazione, della normativa di riferimento. Se il concetto di impresa sociale è ormai acquisito, trovando le sue fondamenta nella prassi, occorre riconoscere che il vuoto legislativo a tale riguardo (che solo molto recentemente si è iniziato a colmare con la legge delega n. 118 del 2005<sup>22</sup>) ha prodotto incertezza amministrativa, rendendo molto difficoltoso ai responsabili delle misure e delle azioni del POR tradurre gli obiettivi di *policy* dichiarati in iniziative concrete. Infatti, nella formulazione delle procedure di evidenza pubblica volte all'assegnazione di incentivi e benefici alle organizzazioni produttive, le burocrazie pubbliche si sono trovate in difficoltà ad identificare i destinatari *non profit*, non avendo a disposizione criteri normativi per identificarne le peculiarità. Gli strumenti finanziari dei Fondi strutturali a sostegno delle imprese sociali sono stati così attivati nell'ambito della valorizzazione delle risorse umane (azioni rivolte alle persone), ricadendo così nelle prassi tradizionali. Gli strumenti FESR, in particolare gli incentivi legati all'accesso al credito, se previsti anche per l'economia sociale, sono stati inoltre messi a disposizione solo delle cooperative sociali, organizzazioni *non profit* a carattere produttivo più facilmente identificabili.

Più in generale, si è creato uno scollamento tra gli obiettivi definiti in sede di programmazione, in cui viene riconosciuta la pluralità di ruoli dell'impresa sociale nelle comunità territoriali (capitale sociale, inclusione sociale e lavorativa, sviluppo economico), e quelli perseguiti nella fase di messa in opera a fronte dei problemi procedurali e normativi riscontrati. Solo quando questo *gap* verrà colmato, i modelli imprenditoriali dell'economia *non profit*, per i fattori già elencati, potranno veicolare un nuovo modello di sviluppo sostenibile teso alla valorizzazione del capitale sociale e delle comunità locali.

Anche in relazione ai settori di intervento, le politiche concreta-

22. Per la quale si rimanda a Scialdone (2005).

mente messe in opera sono apparse spingere l'economia sociale verso aree più tradizionali quali i servizi socio-assistenziali di base, rafforzandone la diffusione là dove condizioni di bisogno sono maggiormente evidenti, ma non promuovendone abbastanza invece l'intervento dove la presenza di una realtà più matura dell'impresa sociale richiede sostegno per la produzione di beni e servizi in campi sino a poco tempo fa giudicati marginali, quali quello ambientale, culturale e turistico. Non solo, ma se nel percorso di implementazione, i Fondi comunitari incentivano prioritariamente la creazione di servizi sociali, vi è il rischio che essi veicolino un mercato pubblico di tali servizi improntato a logiche al ribasso, bassa qualità, salari non rispondenti alle professionalità richieste, costi sottosoglia con un conseguente alto tasso di *turn-over*.

Con riferimento alle politiche di sostegno diretto all'imprenditorialità, quasi tutti i bandi emessi dalle Autorità di gestione dei POR intervengono infatti per la creazione e lo start up di impresa, tralasciando la fase di sviluppo legata alla sostenibilità, alla continuità della produzione. Come diverse indagini hanno evidenziato, l'agire economico delle imprese sociali presenta degli elementi peculiari non solo in strategie di azione in mercati consolidati, ma anche in quanto ha creato transazioni di mercato in ambiti dove prevalevano relazioni informali e di mercato nero. Il sostegno potrebbe pertanto indirizzarsi verso la sperimentazione innovativa di iniziative di «costruzione formale» dei contratti che si stipulano tra l'ente pubblico e le imprese sociali (gare d'appalto, concessioni, convenzioni, ecc.).

Un'altra tipologia di interventi di sostegno all'impresa sociale poco utilizzata si collega alla valorizzazione del carattere, dell'identità «collettiva» di questa forma di impresa, cui viene riconosciuta una funzione pubblica. A partire da ciò, il lavoro di indagine qui presentato rileva una domanda di sostegno da parte del Terzo settore inevasa, come partner delle amministrazioni pubbliche nei processi di pianificazione e *policy making* e, in modo più ampio, volta a rafforzare la gestione del sistema di relazioni che le imprese sociali per loro natura e finalità sono chiamate a stabilire con gli *stakeholder* interni ed esterni.

Un altro nodo critico riguarda invece la dimensione endogena alla gestione dei Fondi strutturali, ovvero la capacità e l'efficienza delle burocrazie regionali. La ricerca ha messo in luce ritardi nell'attuazione degli interventi, nell'emanazione dei bandi e delle procedure di evidenza pubblica, nella selezione ed erogazione dei finanziamenti. Il livello critico di efficienza riscontrato in alcune realtà sembra penalizzare soprattutto i piccoli soggetti dell'economia sociale, che potrebbero disporre di creatività e capacità progettuale innovativa, ma non hanno strumenti strutturali sufficienti a reggere le difficoltà dell'accesso e i ritardi delle procedure.

Ulteriori problematiche sono state evidenziate a livello di integra-

zione tra le politiche attuate attraverso gli strumenti comunitari e quelle progettate con altri finanziamenti regionali e nazionali. La ricerca condotta ha messo in luce come fattore problematico la difficoltà di coordinamento tra le politiche sociali, occupazionali, formative e produttive in relazione ad un beneficiario di *policy* comune quale può essere l'impresa sociale. Ancora difficoltoso risulta, inoltre, il raggiungimento della complementarità tra le politiche dei Fondi strutturali e quelle nazionali o regionali, dove invece si assiste, spesso, ad una sovrapposizione o, al contrario, ad un vuoto di iniziative di sostegno. I Fondi strutturali potrebbero essere utilizzati pertanto anche per favorire, tra i decisori politici, un approccio integrato alle problematiche e alla gestione delle politiche, nell'ottica di ottenere risultati più duraturi, pur nella distinzione e specificità di approccio.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Commissione Europea DGV/C/(1997), *I nuovi bacini di impiego: una strategia europea per l'occupazione*, Roma, Isfol.
- Commission Européenne (2005), *L'agenda sociale 2005-2010*, Bruxelles, Office des publications.
- Isfol-Politiche sociali (2004), *Ricognizione di sfondo sull'imprenditorialità sociale in Italia: sviluppo del fenomeno e linee evolutive della regolazione*, Mimeo, Roma, Isfol.
- Istat (2001), *Istituzioni non profit in Italia – Anno 1999*, Roma, Istat.
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
- Scialdone A. (2005), (a cura di), *Regole della reciprocità – L'impatto della nuova disciplina dell'impresa sociale*, Milano, Edizioni Vita.

ANNA CHIARA GIORIO è ricercatrice presso l'Isfol, settore politiche sociali. Si occupa in particolare di economia sociale e svolge attività di ricerca e assistenza tecnica a sostegno dell'attuazione delle politiche comunitarie in materia di impresa sociale. Tra le sue pubblicazioni più recenti: (2004) *Appunti sull'impresa sociale* (a cura di), Catanzaro, Rubbettino; *Caratteristiche e regolazione delle imprese sociali nei paesi europei*, in Scialdone A. (2005). INDIRIZZO: Isfol-Settore politiche sociali – Via Morgagni, 33 – 00161 Roma.

[e-mail: a.giorio@isfol.it]