

Imprese sociali d'inserimento e politiche pubbliche: un'analisi europea¹

Marthe Nyssens², Jacques Defourny, Laurent Gardin, Jean-Louis Laville

Marzo 2012

Il presente articolo intende analizzare la specificità delle imprese sociali d'inserimento in Europa (ISI)³ e i loro rapporti con le politiche pubbliche. Queste imprese hanno per obiettivo l'inserimento di persone svantaggiate nel mercato del lavoro attraverso un'attività produttiva. L'articolo si divide in quattro parti: innanzitutto vengono delineati i diversi approcci al concetto di *impresa sociale*, le loro origini lungo le due coste dell'Atlantico e gli aspetti specifici dell'impresa sociale definita dalla rete europea di ricerca EMES⁴. In seguito l'attenzione si concentra più specificatamente sulle *impresе sociali d'inserimento* partendo dalla loro origine e dalle loro strategie d'inserimento. In una terza parte vengono analizzate, sulla base dei dati europei, le dinamiche socioeconomiche delle ISI dal punto di vista della struttura del loro equilibrio economico, della molteplicità dei loro obiettivi e degli attori coinvolti nonché da quello dei loro rapporti con le politiche pubbliche. Infine, la parte conclusiva è incentrata sulle tre direzioni future possibili delle imprese sociali d'inserimento e sulle strategie di politica sociale connesse ad ognuno di questi scenari.

1. Il concetto di impresa sociale

Praticamente sconosciuta all'inizio degli anni Novanta, la nozione d'impresa sociale ha conosciuto uno straordinario successo nel corso degli ultimi vent'anni, in particolare lungo le due coste dell'Atlantico. Lo stesso vale per due concetti apparentemente molto simili, quello di imprenditore sociale e quello di imprenditorialità sociale.

I tipi di approccio nel mondo anglosassone

Negli Stati Uniti la genesi del concetto di impresa sociale risale all'inizio degli anni 1990. Un avvenimento chiave di questo periodo fu il lancio della *Social Enterprise Initiative* (iniziativa per l'impresa sociale) da parte della Harvard Business School nel 1993. Da allora altre importanti università (Columbia, Berkeley, Duke, Yale, New York ecc.) e diverse fondazioni hanno messo in piedi dei programmi di formazione e di assistenza per le imprese e gli imprenditori sociali.

Riferendosi a Dees e Anderson (2006), sembra tuttavia pertinente fare qui una distinzione tra due grandi scuole di pensiero americane: quella delle risorse di mercato e quella dell'innovazione sociale (Defourny, Nyssens, 2010).

¹ Il presente articolo si basa sul testo Nyssens M. (Ed.), (2006), *Social Enterprise - At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London and New York, Routledge, e la sua versione francofona aggiornata a livello europeo: Gardin L., Laville J.L., Nyssens M., (2012), *Entreprise sociale et insertion*, Paris, DDB. Per l'approfondimento sui concetti centrali di questo articolo si rinvia alla lettura di quest'opera.

² CIRTES, UClouvain, EMES, marthe.nyssens@uclouvain.be.

³ In inglese "Work Integration Social Enterprise", il cui acronimo WISE oggi giorno è utilizzato correntemente nei testi di lingua inglese.

⁴ EMES è una rete che riunisce alcuni centri universitari di ricerca e singoli ricercatori allo scopo di costituire progressivamente un corpus europeo di nozioni teoriche ed empiriche sull'economia sociale, l'economia solidale e l'imprenditorialità sociale. La rete studia inoltre il "terzo settore" partendo da un approccio multiplo, sia per quanto riguarda le discipline coinvolte che per i metodi utilizzati (www.emes.net).

- Una prima generazione di studi in seno alla scuola delle risorse di mercato identifica nel concetto di impresa sociale le attività economiche commerciali svolte da organizzazioni private senza scopo di lucro a sostegno della loro missione sociale (Skloot, 1987; Young e Salamon, 2002). L'impresa sociale è allora intesa come una risposta innovativa al problema del finanziamento di queste organizzazioni, confrontate sempre più spesso con i limiti della raccolta di donazioni private o della richiesta di sussidi presso le autorità pubbliche e le fondazioni (Kerlin, 2006).

Una seconda generazione di studi appartenenti alla stessa scuola estende la nozione di impresa sociale a un ampio ventaglio di organizzazioni, a scopo di lucro o meno, che svolgono un'attività commerciale con una finalità sociale (Austin et al., 2006). L'accento non è posto unicamente sull'importanza delle risorse di mercato ma anche su un insieme di modalità di gestione del settore privato (Emerson, Twersky, 1996). Secondo questa definizione, una grande varietà di iniziative svolte da società commerciali di tipo classico (dalla sponsorizzazione e il mecenatismo ad altre più innovative) può rientrare nell'ambito delle strategie di "Responsabilità Sociale d'Impresa" (o *Corporate Social Responsibility*, CSR), ragion per cui numerosi istituti di economia aziendale si sono affrettati a qualificarle come imprenditorialità sociale.

Anche la nozione di *social business* coniata da Yunus (2010) può essere collocata in questa seconda generazione di studi. Essa indica le imprese che, a prescindere dalla loro forma giuridica, devono coprire l'insieme dei propri costi attraverso risorse di tipo commerciale. Il termine è stato sviluppato essenzialmente per distinguere un modello d'impresa incentrato sull'offerta di beni o di servizi a una clientela (molto) povera che, soprattutto nei paesi del sud, rappresenta per alcune grandi imprese un nuovo segmento del mercato (spesso designato come *bottom of the pyramid*). Queste imprese sono generalmente costituite da investitori, i quali però non percepiscono nessun dividendo (almeno nella versione di Yunus): i profitti vengono interamente reinvestiti nell'impresa al servizio della missione sociale⁵.

- La seconda grande scuola di pensiero conferisce un'importanza centrale all'innovazione sociale. Vengono quindi messi in evidenza il profilo e la creatività dell'imprenditore sociale, il dinamismo e la leadership con cui concretizza nuove risposte ai bisogni sociali. La definizione di imprenditorialità sociale proposta da Dees (1998, p. 4) é emblematica per questa seconda scuola di pensiero:

“L'imprenditore sociale funge da agente di cambiamento nel settore sociale, perseguendo un intento di creazione di valore sociale e sfruttando nuove opportunità per promuovere questa missione. Egli s'inserisce in un processo continuo d'innovazione, di adattamento e di apprendimento, agendo con audacia, senza farsi limitare, a priori, dalle risorse disponibili e facendo prova di uno spiccato senso del dovere verso la propria missione e il suo impatto sociale”⁶.

Più che sul tipo di risorse impiegate, l'accento è qui posto sulla natura sistematica dell'innovazione e sull'ampiezza dell'impatto sociale. L'organizzazione Ashoka ha avuto un ruolo pionieristico in questo ambito: sin dall'inizio degli anni 1980 ha appoggiato questo genere di imprenditori, sebbene l'appellativo stesso di “imprenditore sociale” sia entrato solo più tardi nel suo vocabolario. Oggigiorno gli imprenditori di questo tipo vengono presentati sempre più spesso come degli eroi dei tempi moderni (Bornstein, 2004).

⁵ “A social business is a non-loss, non-dividend company designed to address a social objective” (<http://www.muhammadyunus.org/Social-Business/seven-principles-of-social-business/>): L'esempio più spesso citato per questa definizione è quello della società Grameen Danone che produce e offre a prezzi molto bassi degli yogurt altamente nutritivi ad alcune popolazioni povere del Bangladesh.

⁶ Traduzione UFAS.

Alcuni studi statunitensi (Emerson, 2006) sottolineano la necessità di far convergere questi differenti approcci in una caratterizzazione comune dell'imprenditorialità sociale basata su alcuni criteri centrali: la ricerca di un impatto sociale, l'innovazione sociale, l'impiego di strategie di mercato e anche di metodi manageriali, a prescindere dalla forma giuridica dell'organizzazione: a scopo di lucro e non, privata o pubblica. Gli autori mettono in evidenza la duplice se non triplice dimensione dei risultati aziendali (*double or triple bottom line*) e la creazione di un valore aggiunto misto o ibrido (*blended value*) dalle dimensioni economica e sociale fortemente legate (Savitz, 2006).

I tipi di approccio in Europa

Osservando la genesi delle imprese sociali in Europa, si può notare che l'impulso maggiore, sul piano istituzionale, è venuto inizialmente dall'Italia. Nel 1991 il Parlamento ha approvato una legge per il riconoscimento dello statuto specifico di "cooperative sociali" alle cooperative il cui fine non è la massimizzazione dei vantaggi dei propri associati, bensì quello di perseguire «l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini». Questo obiettivo è realizzato attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Vi sono quindi due tipi di cooperative sociali: quelle di tipo A sono specializzate nei servizi socio-sanitari ed educativi e sono analoghe alle cooperative di lavoro; quelle di tipo B si situano nel campo dell'inserimento lavorativo. Per avere diritto all'appellativo di "cooperativa sociale", queste ultime devono impiegare in misura non inferiore al 30 per cento dei propri lavoratori persone considerate svantaggiate secondo i criteri stabiliti dalle Autorità pubbliche: i tossicodipendenti, gli alcolisti, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i minori in età lavorativa a rischio di emarginazione ecc.

Con l'introduzione dello statuto di cooperativa sociale in Italia, queste organizzazioni si sono sviluppate in maniera impressionante, soprattutto per rispondere a bisogni che il mercato o lo Stato non soddisfacevano adeguatamente o del tutto. In seguito, nel corso degli ultimi vent'anni si è assistito alla nascita di nuove legislazioni in Europa: in 11 paesi sono stati istituiti quadri e forme giuridici che riconoscono maggiormente la possibilità di svolgere un'attività economica pur perseguendo finalità sociali (Roelants, 2009). Alcuni di questi statuti si sono formati sul modello cooperativo – come la "società cooperative d'interesse collettivo", (2001) in Francia o lo statuto di "cooperativa sociale" (2006) in Polonia – mentre altri non vi fanno riferimento pur ispirandosi in parte allo stesso. Così, ad esempio, nel 1995 il Belgio ha riconosciuto a tutte le società commerciali la possibilità di assumere il carattere di "società con finalità sociale" e nel 2004 nel Regno Unito è stata approvata una legislazione che istituisce la "*community interest company*". Quest'ultima si iscrive nella politica avviata nel 2002 dal Regno Unito, con il lancio di una "coalizione per l'impresa sociale" e la creazione di una "cellula per le imprese sociali", al fine di far meglio conoscere le imprese sociali e soprattutto promuoverne lo sviluppo in tutto il Paese.

Avendo constatato evoluzioni analoghe in diversi Paesi, alcuni ricercatori hanno costituito, nel 1996, una rete di studio a livello europeo per analizzare il fenomeno dell'emergere delle imprese sociali in Europa. Battezzata EMES (acronimo del titolo francese del tema di cui si occupa, "*émergence des entreprises sociales*") ed estesa ai 15 Paesi che formavano allora l'Unione europea, questa rete ha elaborato progressivamente un approccio comune all'impresa sociale. Attualmente, tuttavia, nel dibattito europeo coesistono e si incrociano diverse concezioni. Già dalla metà degli anni 2000, infatti, accanto all'approccio di EMES alcuni economisti, tra cui Mair e Marti (2006, pp. 36-41), Nicholls (2006), Mair, Robinson e

Hockerts (2006), hanno ripreso e talvolta ridefinito il concetto dell'imprenditorialità sociale elaborato nel Nordamerica qualche anno prima. Nicholls (2006) propone, ad esempio, un concetto di imprenditorialità sociale che spazia dall'attivismo volontario (*voluntary activism*), basato unicamente su donazioni e volontariato, all'innovazione sociale delle imprese (*corporate social innovation*), che consiste nell'impiego di capitale di rischio per scopi sociali nell'ambito di una società privata di tipo capitalista. Tra questi due estremi egli situa diversi tipi di organizzazioni senza scopo di lucro, da quelle interamente finanziate da sovvenzioni, fino a quelle completamente autofinanziate. Solo queste ultime meritano, nella sua analisi, l'appellativo di "imprese sociali". L'autore si ricollega così alla tendenza dominante negli Stati Uniti, fortemente influenzata dalla scuola delle risorse di mercato.

L'approccio di EMES

In Europa le prime basi teoriche ed empiriche per una concettualizzazione dell'impresa sociale sono state fornite dagli studi di EMES. Questo approccio è il frutto di un lungo lavoro di dialogo tra varie discipline (economia, sociologia, scienze politiche e gestione), ma anche tra le diverse tradizioni e sensibilità nazionali in seno all'Unione europea. In considerazione di questi due aspetti, esso merita un'attenzione particolare.

La rete EMES si è formata per costruire un "idealtipo" (secondo la definizione di Weber), vale a dire un modello astratto che sintetizzi le caratteristiche principali della nuova imprenditorialità osservata nel "terzo settore" (si veda il riquadro).

Riquadro: alcune nozioni distinte per identificare le dinamiche all'interno del terzo settore

La nozione di impresa sociale discende chiaramente dai differenti approcci che, dagli anni 1970, mirano a evidenziare l'esistenza di un vero e proprio "terzo settore" all'interno della nostra economia, distinto dal settore privato di tipo capitalistico e da quello pubblico. Lungi dal volersi sostituire a concetti come economia sociale, economia solidale o terzo settore, le nuove nozioni legate all'impresa sociale e il potenziale analitico che ne deriva possono essere visti come una precisazione in grado di arricchire gli approcci esistenti e di mettere in luce determinate dinamiche particolari all'interno del terzo settore e, talvolta, al di là dei suoi confini.

A livello internazionale l'approccio più diffuso è indubbiamente quello, di origine americana, del "settore *non-profit*". Esso si concentra però unicamente su quello che corrisponde a grandi linee all'ambito delle associazioni e delle fondazioni, mentre ignora totalmente le iniziative di tipo cooperativo, sebbene entrambi condividano ampiamente gli stessi valori e affondino le proprie radici nel medesimo terreno storico, vale a dire l'associazionismo del XIX secolo. Questo spiega in larga misura lo sviluppo in Europa di altri approcci, in particolare quelli dell'economia sociale e dell'economia solidale.

L'economia sociale: organizzazioni, valori e regole

Sebbene non vi sia una formulazione unica per definire l'economia sociale, quest'ultima viene presentata praticamente sempre ponendo l'accento su due aspetti. Da un lato essa indica le categorie di organizzazioni private non capitalistiche che, per via dei loro statuti e quindi di regole particolari, ne sono le principali componenti: le cooperative, le associazioni, le organizzazioni mutualistiche e, sempre più spesso, anche le fondazioni. Dall'altro lato l'economia sociale insiste su alcuni principi e valori che dovrebbero ispirare queste specifiche forme organizzative: l'obiettivo di produrre servizi piuttosto che rapporti finanziari, l'autonomia di gestione, la partecipazione democratica dei membri.

In Francia, il primo riconoscimento ufficiale dell'economia sociale nominava "le cooperative, le organizzazioni mutuali e le associazioni ad esse accomunate per le loro attività di produzione". Di conseguenza, in un primo tempo erano tenute in considerazione solo le associazioni cosiddette "gestrici" di attrezzature o infrastrutture per la fornitura di servizi. In seguito, però, la gamma di associazioni incluse nell'economia sociale si è notevolmente allargata, facendo di queste la sua componente più importante in termini di posti di lavoro.

L'economia solidale: (re-)inserire l'economia nella società

La definizione più coincisa che si può dare dell'economia solidale è quella di un "insieme di attività economiche soggette alla volontà di un'azione democratica in cui i rapporti sociali solidali prevalgano sull'interesse individuale o il profitto materiale" (Laville 2005, pp. 253-259). Più precisamente le attività di economia solidale non si definiscono per la forma giuridica, ma per la coesistenza di due dimensioni, quella economica e quella politica, che ne determinano l'originalità.

Sul piano economico si insiste sulla reciprocità e il mutuo impegno tra le persone che fanno nascere l'iniziativa ("impulso reciprocitario"). L'attività si consolida in seguito attraverso l'"ibridazione" di diversi tipi di risorse: le risorse reciprocitarie di partenza (tradotte, ad esempio, in volontariato) sono abbinate a contributi pubblici legati alla redistribuzione non commerciale e a risorse provenienti dal mercato. Con questa insistenza sulla combinazione di risorse e di logiche economiche diverse, l'approccio dell'economia solidale invita al rifiuto dell'egemonia crescente della logica di mercato.

La dimensione politica dell'economia solidale si esprime nella «costruzione di spazi pubblici che permettano un dibattito tra le parti interessate sulle questioni sociali e sugli obiettivi perseguiti». Sia che si scelga di contestare i poteri pubblici o di collaborare con loro, il fine esplicito è quello di contribuire ad affrontare importanti sfide della società e di ravvivare dall'interno il dibattito democratico. La sfida maggiore sta nel riuscire a mantenere spazi pubblici autonomi, differenti ma complementari a quelli istituiti e regolati dal potere politico.

Al pari di una bussola, un "idealtipo" può aiutare l'osservatore a situare gli oggetti osservati in rapporto agli altri, a raggrupparli in categorie ed eventualmente a tracciare delimitazioni per definire l'insieme che desidera mettere in evidenza, studiare più nel dettaglio o far meglio (ri-)conoscere. Per questo motivo i ricercatori hanno stabilito alcuni indicatori, spesso riscontrati, che permettono di individuare l'emergere delle imprese sociali e, contemporaneamente, di arricchire l'analisi delle organizzazioni già esistenti riconfigurate da nuove dinamiche interne.

È importante notare che questi indicatori non formano un'insieme di condizioni necessarie affinché un'organizzazione possa essere qualificata come un'impresa sociale secondo la definizione della rete EMES. Non si tratta di indicatori normativi e nella maggior parte delle imprese sociali analizzate non si riscontrano tutti. Essi sono suddivisibili in due sottoinsiemi: quattro indicatori di natura economica e cinque di natura sociale. In una prospettiva comparativa, tuttavia, sembrerebbe sempre più appropriato distinguere non più due, ma tre sottoinsiemi, per evidenziare che certi indicatori suggeriscono modalità di *governance* peculiari dell'impresa sociale idealtipica di EMES. In questi nove indicatori si potranno riconoscere facilmente alcune caratteristiche tipiche degli enti di economia sociale e solidale, qui completate o affinate in modo da rivelare nuove dinamiche imprenditoriali (Borzaga, Defourny, 2001, 16-18).

Indicatori del progetto economico

– attività continua di produzione di beni e/o servizi

- livello significativo di rischio economico
- livello minimo di lavoro retribuito

Indicatori della finalità sociale

- obiettivo esplicito di servizio alla comunità
- iniziativa promossa da un gruppo di cittadini
- limitazione della distribuzione degli utili

Indicatori di una governance partecipativa

- elevato grado di autonomia
- potere decisionale non basato sulla proprietà del capitale
- dinamica partecipativa che coinvolge le persone interessate dall'attività

2. Le imprese sociali d'inserimento

Le imprese sociali sono attive in numerosi ambiti: servizi alle persone, commercio equo, finanza solidale, energie rinnovabili, inserimento lavorativo ecc. Le imprese sociali d'inserimento (ISI) perseguono l'inserimento dei precari attraverso un'attività economica. In molti Paesi europei, questa è una delle attività più sviluppate delle imprese sociali.

Nell'Unione europea le prime iniziative ISI furono lanciate a cavallo degli anni 1970 senza l'appoggio di alcun dispositivo pubblico. La maggior parte delle ISI "pioniere" furono fondate da attori della società civile: operatori sociali, membri di associazioni militanti, sindacalisti ecc. In una situazione di disoccupazione persistente, gli attori sociali non disponevano di nessuna misura di politica pubblica per affrontare adeguatamente il problema. Sorsero quindi delle iniziative che evidenziavano i limiti dell'intervento pubblico nei confronti di persone escluse dal mercato del lavoro quali i disoccupati di lunga durata e le persone poco qualificate o confrontate con problemi sociali. Generalmente le imprese sociali d'inserimento sono emerse in un clima di contestazione e di autonomia rispetto ai poteri pubblici, contribuendo in questo modo al rinnovamento delle politiche pubbliche di lotta all'esclusione.

Le iniziative private, volte principalmente ad aiutare queste categorie di esclusi, furono create in una prospettiva d'interesse generale o d'aiuto sociale con lo scopo d'introdurre nuovi meccanismi di accesso al lavoro per i meno abbienti. Nei Paesi con una forte tradizione cooperativistica, tuttavia, alcune iniziative pionieristiche furono attuate dai lavoratori stessi, da persone escluse mosse da una dinamica di aiuto reciproco. In alcuni casi i gruppi all'origine delle ISI avevano rapporti con organismi pubblici, probabilmente per via di una stretta connessione preesistente tra il settore associativo e quello pubblico, come si è potuto osservare in Germania o in la Danimarca. D'altronde in uno stesso Paese potevano coesistere categorie differenti di promotori. In Francia ad esempio le imprese d'inserimento e le associazioni intermediarie furono lanciate da gruppi formati da operatori sociali e membri di associazioni militanti, le aziende d'inserimento furono piuttosto il risultato di dinamiche di aiuto reciproco e le regie di quartiere fondarono la loro azione su partenariati tra gli abitanti e gli organismi pubblici locali.

A partire dagli anni 1980 sono state elaborate numerose politiche "attive" per il mercato del lavoro. Confrontati con un livello di disoccupazione costantemente elevato, i poteri pubblici hanno concepito, accanto alle politiche cosiddette "passive" che puntano a garantire un reddito alle persone senza un impiego, delle strategie per integrare i disoccupati nel mercato lavorativo attraverso programmi d'accompagnamento e di orientamento, formazioni

professionali, sussidi per l'occupazione o programmi di lotta alla disoccupazione. Gli ultimi consistono in genere nel finanziamento di impieghi di utilità sociale, riservati ai disoccupati, nel settore pubblico o associativo.

Nel quadro di questo processo si è sviluppata una seconda generazione di imprese sociali d'inserimento aperta alla concertazione con i poteri pubblici, che in molti Paesi hanno deciso di riconoscerle e di fornir loro un quadro legale.

Vanno qui distinte due modalità: l'introduzione di dispositivi pubblici particolari che assicurano un sovvenzionamento specifico alle imprese sociali d'inserimento a livello nazionale (Finlandia, Francia, Irlanda, Polonia, Portogallo, Spagna) o regionale (Belgio, Italia, Spagna) e la creazione di forme giuridiche, più ampie, che riconoscono a un'impresa la possibilità di perseguire una finalità sociale, come spiegato nel capitolo precedente. Si noti che queste due vie non si escludono a vicenda: in alcuni casi per ricevere il marchio che dà accesso alla sovvenzione specifica di un dispositivo pubblico, l'ISI deve precedentemente adottare la forma giuridica propria alle imprese che perseguono una finalità sociale. È il caso, ad esempio, delle imprese d'inserimento nella regione belga della Vallonia.

Il presente studio ha individuato 44 differenti categorie d'iniziativa d'inserimento nell'Unione europea⁷. A seconda dei criteri che riflettono le modalità d'integrazione dei lavoratori, si possono identificare quattro gruppi principali:

- Il primo gruppo comprende le imprese sociali che offrono un inserimento professionale sostenuto da un sovvenzionamento permanente. Esso include principalmente le forme di ISI più vecchie, vale a dire quelle rivolte ai disabili. Queste organizzazioni sono presenti nella maggior parte dei Paesi e hanno lo scopo di rimediare al divario tra il livello di produttività richiesto dal mercato del lavoro "classico" e le capacità delle persone disabili. La maggior parte di loro è riconosciuta e sostenuta finanziariamente dai poteri pubblici e offre attualmente dei contratti di lavoro indeterminati. In questo primo gruppo si possono classificare i posti di lavoro protetti in Irlanda, Danimarca e Portogallo, le imprese di lavoro adattato in Belgio e in Svizzera e la rete di laboratori protetti Samhall in Svezia. Anche i centri finlandesi di cura attraverso il lavoro e i laboratori sociali belgi appartengono a questa categoria: va fatto notare che questi due tipi di ISI sono praticamente le uniche organizzazioni in Europa ad offrire posti di lavoro protetto a persone considerate affette non da una disabilità mentale o fisica, ma da una disabilità sociale.
- Un secondo gruppo è rappresentato dalle ISI che offrono impieghi permanenti autofinanziati – vale a dire economicamente sostenibili a medio termine – a persone vulnerabili sul mercato del lavoro. In una fase iniziale possono essere accordate delle sovvenzioni pubbliche per compensare il deficit produttivo del gruppo target. Si tratta di aiuti finanziari temporanei, che si riducono progressivamente. Conclusa la fase di aiuto pubblico, queste ISI devono pagare i lavoratori in inserimento attraverso le proprie risorse, essenzialmente di mercato. Le iniziative di questo tipo includono specialmente le imprese comunitarie e quelle sociali del Regno Unito e alcuni tipi di cooperative della Germania. Rispetto ad altri tipi di ISI, il vincolo della redditività in queste imprese è generalmente più forte.

⁷ Una prima identificazione è stata resa possibile dal progetto ELEXIES, condotto in collaborazione con le federazioni europee CECOP e ENSIE, che si prefiggeva di censire e di descrivere le caratteristiche principali (quadro giuridico, organizzazioni di sostegno e di finanziamento, gruppi target, tipi di formazione professionale ecc.) delle ISI in 12 Stati membri dell'Unione europea. Il lavoro è stato completato con i progetti PERSE e UNDP-EMES e pubblicato da Davister et al. (2004). Nel quadro del lavoro di Gardin, Laville, Nyssens, 2012, è stato aggiornato con i dati di Belgio, Francia, Québec e Svizzera.

- Un terzo gruppo importante è costituito dalle ISI che mirano principalmente a (ri-)socializzare le persone per mezzo di attività produttive. Si può portare come esempio i centri d'adattamento alla vita attiva in Francia, i centri di lavoro protetto in Spagna e le cooperative sociali in Svezia. Queste ISI si rivolgono ad una fascia di lavoratori particolarmente vulnerabili. L'attività è "semi-informale" nel senso che non è soggetta a una vera e propria forma giuridica o a un contratto di lavoro, ma garantisce piuttosto uno statuto protetto (i lavoratori ricevono vitto e generalmente alloggio in cambio del loro lavoro). Il volontariato è relativamente importante e le risorse di mercato sono piuttosto limitate.

- Il quarto gruppo (il più importante in Europa dal punto di vista quantitativo) comprende le imprese sociali che offrono un'esperienza lavorativa (impiego di "passaggio") o una formazione attraverso il lavoro. Sebbene condividano tutte un obiettivo comune – aiutare i lavoratori in inserimento a trovare un impiego nel mercato del lavoro "classico" – queste imprese si differenziano notevolmente tra loro per il modo in cui lo perseguono. Le imprese di formazione professionale in Belgio offrono, ad esempio, una qualifica attraverso uno stage formativo, mentre le imprese d'inserimento francesi forniscono un vero e proprio impiego per la durata di un anno. Questa differenza si riflette anche nelle risorse impiegate. Alcune di queste ISI sopravvivono esclusivamente grazie a sovvenzioni. Altre sono al contrario praticamente indipendenti da ogni tipo di aiuto pubblico. Anche l'importanza del volontariato varia fortemente. La maggior parte dei contratti di lavoro o di stage sono a tempo determinato.

Nel quarto gruppo si possono includere le cooperative di lavoro (in Finlandia), le imprese di lavoro d'inserimento a tempo determinato (in Francia), le organizzazioni legate al mercato del lavoro interinale (nel Regno Unito) e le imprese comunitarie locali che offrono stage formativi e un impiego temporaneo d'inserimento (in Danimarca). Sono classificabili in questo gruppo anche le imprese passerella svizzere, create appositamente per le persone che dipendono dall'aiuto sociale e per i beneficiari di indennità di disoccupazione riconosciuti idonei al collocamento e sostenuti attraverso misure attive nel quadro della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Infine, va fatto notare che diversi tipi di ISI non sono facilmente classificabili in uno di questi quattro gruppi principali, poiché attuano contemporaneamente diverse modalità d'inserimento. Ad esempio le cooperative sociali di tipo B in Italia, le regie di quartiere in Francia, le imprese d'inserimento nella regione della Vallonia ed alcune organizzazioni d'inserimento in Svizzera perseguono obiettivi d'inserimento differenti per gruppi target molto diversi.

3. La dinamica socioeconomica delle imprese sociali d'inserimento

Quando sono disponibili, i dati empirici sulle imprese sociali d'inserimento nei Paesi dell'Unione europea si limitano a fornire informazioni quantitative di base (numero d'imprese e di impiegati). Si hanno invece ben poche informazioni sulle modalità di gestione di queste imprese sociali, su come impiegano e combinano le risorse produttive, sulla loro *governance* e il tipo di impieghi che offrono.

Per questo motivo la rete EMES ha scelto di analizzare questo campo di attività dal punto di vista dell'impresa sociale. Nel quadro del progetto PERSE⁸, diversi approcci teorici in termini di mobilitazione delle risorse, di *governance* e di co-costruzione delle politiche pubbliche hanno fornito le ipotesi di lavoro per esplorare in modo approfondito il campo d'indagine delle imprese sociali d'inserimento.

⁸ Nyssens, 2006 per la versione inglese, Gardin, Laville, Nyssens, 2012 per la versione francese attualizzata.

In particolare sono stati privilegiati tre linee teoriche.

(1) La prima riguarda i tipi di risorse mobilitate dalle imprese sociali, ovvero la combinazione di risorse, di mercato e non, impiegate per sostenere la loro missione d'inserimento di lavoratori vulnerabili: le imprese vendono beni e servizi sul mercato, sostenute in generale nel loro intento da un finanziamento pubblico di tipo redistributivo; esse possono inoltre contare su risorse di volontariato basate su relazioni di reciprocità. Sulla scia di Polanyi (1944) e del suo "approccio sostanzialista" all'economia – che propone una concezione estensiva dell'economia, in cui si considerano economiche tutte le azioni derivanti dall'interazione, se non addirittura dalla dipendenza tra l'individuo, i suoi simili e la natura – si può affermare che le imprese sociali combinano i principi economici del mercato, della redistribuzione e della reciprocità. Si formula qui l'ipotesi che la reciprocità, «che esige una risposta adeguata, non un'equivalenza matematica» (Polanyi, 1983, pp. 71-72), sia l'elemento centrale per articolare i diversi principi economici e per caratterizzare le imprese sociali, sebbene essa venga spesso trascurata dalle analisi economiche di rilievo, poiché rientra nell'ambito dell'economia non monetaria.

(2) La seconda riguarda l'analisi della combinazione, generalmente complessa, degli obiettivi delle imprese sociali: obiettivi sociali, legati alla missione specifica di servizio alla comunità che caratterizza questo tipo di imprese; obiettivi economici, legati alla sua natura imprenditoriale, e obiettivi politici, essendo le imprese sociali generalmente radicate nell'economia sociale e solidale, di cui la dimensione politica è un elemento costitutivo. In riferimento alla pluralità di obiettivi perseguiti dalle imprese sociali, il presente studio formula l'ipotesi che il coinvolgimento di diverse parti interessate nella struttura proprietaria – un modello che nella letteratura specializzata prende il nome di «impresa multi-stakeholder» (Bachiega, Borzaga, 2001, pp. 273-295) – potrebbe rivelarsi un modo efficace di svolgere la propria missione. La rappresentanza di parti interessate appartenenti a varie categorie all'interno del consiglio di amministrazione potrebbe rappresentare un mezzo per coniugare i diversi obiettivi dell'impresa grazie alle sensibilità differenti delle parti interessate.

(3) La terza riguarda, infine, la dinamica dell'istituzionalizzazione delle imprese sociali d'inserimento. Le imprese sociali si inseriscono in un contesto politico in cui le politiche pubbliche sono il risultato di una complessa interazione tra i rappresentanti delle imprese sociali e i rappresentanti dei poteri pubblici. Si avanza qui l'ipotesi che, pur portando allo sviluppo di politiche pubbliche innovative, questa dinamica di istituzionalizzazione può comportare un movimento di "isomorfismo" (Di Maggio, Powell, 1983) delle imprese sociali, vale a dire un'oscillazione verso la sola logica di mercato ("isomorfismo di mercato") o la strumentalizzazione da parte delle politiche pubbliche ("isomorfismo non di mercato").

Il campione analizzato

Sono state selezionate 162 imprese sociali situate in 11 paesi europei. Dal campione sono state escluse consapevolmente le imprese sociali rivolte alle sole persone mentalmente o fisicamente disabili che, dagli anni 1960, hanno sviluppato dispositivi specifici nella maggior parte dei Paesi europei. Alcune imprese sociali d'inserimento invece si rivolgono sia a persone disabili che ad altri gruppi vulnerabili: queste sono state incluse nel campione del presente studio.

La gamma di attività in cui operano le ISI selezionate è ampia. Alcune di loro producono beni collettivi, vale a dire quei beni il cui consumo è caratterizzato dalla non rivalità (l'utilizzo di un bene da parte di una persona non ne impedisce l'utilizzo da parte delle altre) e dalla non escludibilità (il trasferimento del costo del consumo di un bene o di un servizio sui singoli individui risulta tecnicamente difficile). Si tratta di un noto caso di fallimento del mercato,

che rende necessario l'intervento dello Stato. Non sorprende, pertanto, che il finanziamento di questo tipo di ISI sia assicurato da contratti con il potere pubblico. Il 18 per cento delle ISI campione è attivo nel riciclaggio e l'8 per cento nella manutenzione del verde pubblico e nella rigenerazione urbana.

Altre ISI producono beni o servizi individuali, di cui si possono identificare con chiarezza l'utente e il suo consumo, come ad esempio i servizi di un ristorante o l'assistenza alla prima infanzia. Tra questi si può fare una distinzione supplementare: i beni individuali puri e i beni quasi-collettivi. Questi ultimi, nonostante la loro natura divisibile, generano dei benefici collettivi oltre ai benefici individuali. L'assistenza alla prima infanzia, ad esempio, produce benefici privati per i genitori e contemporaneamente ha un impatto positivo sulla comunità, facilitando l'accesso delle donne al mercato del lavoro, rafforzando la coesione sociale nelle regioni in difficoltà ecc., e può pertanto essere considerata un servizio quasi-collettivo. Alcuni beni e servizi risultano quasi-collettivi per via del tipo di consumatore a cui si rivolgono. Per esempio, un ristorante che pratica delle tariffe per la clientela più vulnerabile, genera un bene quasi-collettivo. Il 18 per cento delle ISI campione è attivo nei servizi sociali (assistenza alla prima infanzia, agli anziani, negozi dell'usato per persone bisognose, consegna di pasti a domicilio, trasporto di persone con disfunzioni motorie ecc.), il 3 per cento nel settore dell'educazione e il 5 per cento in quello della cultura e del tempo libero (centri comunitari, teatri, centri per il tempo libero, progetti turistici ecc.). Alcuni di questi servizi possono essere considerati dei beni quasi-collettivi. Si può quindi stimare che circa un quarto delle ISI producano dei beni quasi-collettivi.

Le ISI rimanenti producono dei beni individuali puri: il 12 per cento offre servizi alle aziende (subappalti, pulizia industriale, sviluppo di infrastrutture per le imprese, consulenza ecc.); il 9 per cento offre servizi alle economie domestiche (pulizie, spesa ecc.). A questi si può ancora aggiungere il settore dei trasporti, delle costruzioni e della produzione di beni (legname, vestiti, carpenteria, metalli ecc.), il settore alberghiero e della ristorazione e quello del commercio.

La varietà delle risorse

I dati mostrano che la presenza di una dimensione economica nelle imprese sociali non significa che la loro sopravvivenza dipende esclusivamente dalle risorse generate attraverso le loro attività commerciali. La sostenibilità finanziaria di un'impresa sociale dipende, infatti, dagli sforzi intrapresi dai suoi membri per procurarsi le risorse necessarie al compimento della sua missione, che sono ibride per natura. Nel perseguire il proprio obiettivo, le ISI rivelano una grande capacità di articolare le risorse in diversi modi.

Stando ai dati del progetto PERSE, la vendita di beni e servizi rappresenta in media il 53 per cento delle risorse delle ISI e le sovvenzioni dirette e indirette il 38 per cento. Queste ultime si ricollegano per la maggior parte agli obiettivi riguardanti il mercato lavorativo. Le risorse di mercato poggiano in parte sulla capacità delle ISI di instaurare scambi economici tenendo conto degli obiettivi sociali. Questi mercati "incastrati" vengono generalmente instaurati con le autorità pubbliche, che acquistano i prodotti e i servizi delle ISI soprattutto perché le finalità di queste ultime convergono con quelle della collettività pubblica.

Il presente studio ha effettuato una valutazione delle risorse non monetarie per mettere in evidenza quelle basate sulla reciprocità (come il volontariato) e per sottolineare l'importante contributo della redistribuzione (esenzione dagli oneri sociali, distacco di personale, messa a disposizione di locali gratuiti). La parte di volontariato, probabilmente sottostimata, rappresenta circa l'8,5 per cento delle risorse e riflette il grado del radicamento sociale delle ISI. Le imprese sociali più radicate nella società civile riescono a mobilitare maggiormente le

risorse di volontariato rispetto a quelle create dalle istituzioni pubbliche. Le risorse volontarie giocano un ruolo importante nella fase di avvio, ma altrettanto nella prosecuzione del doppio obiettivo di alcune imprese sociali: l'inserimento dei lavoratori svantaggiati e l'offerta di beni e servizi a utenti svantaggiati. In molti casi questo doppio obiettivo è riscontrabile presso le imprese più radicate nella struttura sociale locale e con un alto tasso di volontariato, come ad esempio in Irlanda.

Ma tutto ciò non è che una rappresentazione schematica delle risorse delle ISI a livello europeo; l'analisi delle singole imprese rivela una realtà più variegata e i differenti "mix" di risorse rivelano logiche diverse. Le imprese sociali che offrono servizi sociali a un pubblico vulnerabile o quelle che assumono lavoratori molto svantaggiati hanno evidentemente bisogno di una parte proporzionalmente maggiore di risorse estranee al mercato. I differenti "mix" di risorse vanno pertanto analizzati in funzione della ponderazione degli obiettivi perseguiti dalle ISI.

Strutture a obiettivi multipli

L'integrazione di lavoratori vulnerabili per mezzo di un'attività produttiva è il punto centrale della missione delle ISI, poiché è il principale criterio per definire questo tipo di impresa sociale. I dati empirici mostrano come le ISI europee traducano questa missione in diverse modalità d'inserimento: ad es. attraverso impieghi fissi, impieghi interinali, stage, posti di lavoro protetti ecc. Ciononostante, nessuna di loro dà priorità al solo obiettivo di inserimento. Un sottogruppo di ISI ha sottolineato il fatto che la loro missione principale consiste nel contribuire allo sviluppo locale, specialmente tra le comunità sfavorite, attraverso l'offerta di una serie di beni e servizi. Contemporaneamente hanno così creato delle opportunità formative e professionali per gruppi marginalizzati sul mercato del lavoro. Per questo sottogruppo di ISI la "missione dell'inserimento di lavoratori svantaggiati attraverso un'attività produttiva", per quanto importante, è quindi secondaria rispetto a quella dello sviluppo locale. È il caso, ad esempio, delle iniziative per lo sviluppo locale in Irlanda, delle imprese comunitarie (*community business*) nel Regno Unito o delle regie di quartiere in Francia.

La produzione è parte integrante dell'identità delle ISI, in quanto supporto al loro obiettivo d'inserimento. Nella maggior parte dei casi appare in modo chiaro che l'obiettivo di inserimento e quello produttivo sono strettamente legati e relativamente equilibrati e ciò sembra essere uno dei caratteri distintivi delle ISI. Da questo punto di vista esse si distinguono nettamente dalla scuola delle risorse di mercato, in cui l'attività commerciale può essere considerata come una mera risorsa di reddito, non per forza legata alla missione dell'impresa sociale. I dati mettono in luce anche come un certo numero di ISI produca dei beni quasi-collettivi (servizi sociali o attività legate all'ambiente), che portano benefici alla collettività non solo in quanto mezzo per raggiungere l'obiettivo d'inserimento. L'obiettivo sociale di queste ISI è pertanto doppio: l'inserimento dei lavoratori svantaggiati che rischiano di ritrovarsi esclusi in modo permanente dal mercato del lavoro e la produzione di beni quasi-collettivi.

Per quanto riguarda invece gli obiettivi di politica sociale, è necessario fare una distinzione tra due livelli: quello strumentale e quello assiologico.

Partiamo dal livello strumentale. La maggior parte delle ISI dà importanza alla difesa degli interessi e al lobbismo attraverso attività di rete. Il peso accordato a questo tipo di attività varia però da un'ISI all'altra. Per alcune gli scopi (puramente strategici) del lobbismo sono quello di favorire la propria missione sociale e ottenere quindi le risorse per assicurare l'inserimento dei lavoratori svantaggiati e quello di facilitare la propria missione produttiva: si

tratta di ottenere dei contratti. Per altre queste pratiche non hanno un fine prettamente strategico ma servono anche a dimostrare il contributo specifico delle imprese sociali, che si differenziano da altri strumenti della politica attiva dell'occupazione per l'attenzione data al problema dell'esclusione sociale dei gruppi svantaggiati. Esse si impegnano ad esempio in favore di processi decisionali più partecipativi e si preoccupano con particolare attenzione dei mercati "incastrati" nella politica sociale.

A livello assiologico gli obiettivi di politica sociale possono essere considerati come "produzione di capitale sociale", in quanto la mobilitazione e la reciprocità si traducono in reti che facilitano il coordinamento e la cooperazione. L'approccio del capitale sociale mette in rilievo la complessa struttura di solidi legami di omogeneità tra persone che condividono un'identità comune (*bonding*) e di legami tra universi prima separati (*bridging*) per il tramite di attori intermediari o interagenti.

La dinamica di relazionamento tra persone provenienti da contesti differenti si riflette nel fatto che il 58 per cento delle ISI campione sono state descritte come raggruppanti diverse categorie di partner in seno al proprio consiglio di amministrazione ("imprese multi-stakeholder"). Le informazioni raccolte sembrano, inoltre, mostrare che la partecipazione delle parti interessate nelle ISI esercita un'influenza effettiva sui consigli, grazie a una *governance* equilibrata. Queste caratteristiche – la natura partecipativa delle ISI e il fatto che la maggior parte di loro è il frutto di partenariati – accrescono la reciproca fiducia tra le parti.

I dati confermano dunque chiaramente la struttura a obiettivi multipli delle ISI europee. Sebbene la divisione proprietaria tra diversi partner possa essere un modo per gestire strutture di questo tipo, non sembra tuttavia l'unico: anche le ISI ad attore unico riescono a gestire le proprie strutture a obiettivi multipli. Va però fatto notare che le modalità di *governance* delle imprese sociali sono state analizzate solo sulla base dei risultati di un'inchiesta sulla struttura proprietaria e sulle dinamiche dei consigli d'amministrazione condotta presso i loro dirigenti. I dati raccolti suggeriscono che le imprese sociali intrattengono relazioni anche con partner esterni (comunità locali, clienti, beneficiari, autorità pubbliche ecc.) attraverso circuiti informali, senza che essi siano ufficialmente rappresentati nel consiglio di amministrazione.

Tra innovazione sociale e isomorfismo

L'analisi storica mostra come le imprese sociali siano state le prime a promuovere l'inserimento delle persone escluse attraverso un'attività produttiva. La loro imprenditorialità ha avuto effetti percettibili sull'identificazione dei problemi sociali nascosti e sul cambiamento delle politiche pubbliche. Le politiche pubbliche destinate specificatamente alle ISI o quelle utilizzate da queste ultime hanno ormai modificato, almeno parzialmente, i propri obiettivi e le proprie pratiche.

L'obiettivo sociale

Per quanto riguarda l'obiettivo sociale, l'innovazione della filosofia dell'impresa sociale emersa negli anni 1980 consisteva chiaramente nella volontà di assicurare lo sviluppo delle capacità (o *capability*, secondo Sen, 1985) e l'inserimento delle persone escluse attraverso la loro assunzione nelle ISI, le quali avevano l'obiettivo di offrire a ciascun lavoratore vulnerabile la possibilità di rivalorizzare il ruolo del lavoro nella propria vita, aiutandolo a sviluppare il suo progetto personale. Un concetto del genere non implica solamente di dover procurare un lavoro a queste persone, ma anche la necessità di valori specifici, come la creazione di strutture a gestione democratica, dove i lavoratori svantaggiati si vedano affidato un ruolo, oppure la produzione di servizi che generino dei benefici collettivi per il territorio in cui si sono installate le ISI.

La priorità non era quindi quella di riportare questi lavoratori nel mercato lavorativo “primario”. Ma, nel corso degli anni, l’istituzionalizzazione progressiva attraverso programmi pubblici sempre più strettamente connessi alla politica attiva dell’occupazione ha generato una spinta evidente in tal senso. Si presenta così la difficoltà di conciliare la missione di far riacquisire capacità ai gruppi esclusi e quella di inserire queste persone in un impiego “normale”.

Il tipo d’inserimento garantito dalle ISI dipende infatti in gran parte da quello definito dalle autorità preposte al mercato del lavoro. I programmi d’inserimento consistono generalmente in un aiuto pubblico transitorio, destinato a compensare la “temporanea non impiegabilità” dei lavoratori svantaggiati. Ma questi programmi sembrano scostarsi troppo dal profilo effettivo dei lavoratori. Il carattere temporaneo delle sovvenzioni può quindi portare a un fenomeno di scrematura, inducendo le imprese ad assumere unicamente i lavoratori potenzialmente più “validi” per la durata del progetto e a tenere soltanto quelli che raggiungono il livello atteso alla fine del periodo sovvenzionato.

Inoltre, sebbene le prime iniziative ponessero l’accento sul rafforzamento delle capacità dei partecipanti attraverso processi decisionali di tipo partecipativo, nella prassi quotidiana le ISI subiscono maggiormente l’influenza di altri fattori, come la crescente professionalizzazione dell’organizzazione e l’evoluzione dei metodi di produzione verso quelli del settore privato. Le ISI vendono i propri prodotti su mercati in cui devono competere con imprese a scopo di lucro e di conseguenza possono essere costrette ad adeguarsi agli standard della concorrenza. L’analisi dei circuiti ufficiali di partecipazione nelle ISI campione (ad es. l’appartenenza al consiglio di amministrazione) mostra che il tasso di partecipazione dei lavoratori in inserimento è modesta e che il personale responsabile dell’assistenza a questi ultimi è una delle categorie più influenti all’interno dei consigli di amministrazione. Questa situazione può essere una conseguenza del processo di professionalizzazione, che limita la partecipazione.

L’obiettivo di produzione

Per quanto riguarda questo obiettivo, le ISI sono innanzitutto confrontate con la sfida di trovare un tipo di produzione che corrisponda alle competenze dei lavoratori e che permetta allo stesso tempo di assicurarne la formazione nel quadro del processo produttivo.

La creazione di nicchie di mercato si è rivelata una buona strategia, ma le ISI che riescono a stabilirsi in queste nicchie incontrano talvolta, quando il mercato tende a stabilizzarsi, una concorrenza privata meno vincolata da preoccupazioni e obblighi sociali, anch’essa intenzionata a trarre dei benefici finanziari. Il caso dei servizi di riciclaggio è caratteristico: le ISI hanno avuto un ruolo pionieristico in questo settore. Ora che esso offre maggiore sicurezza, le stesse si trovano ad affrontare la concorrenza di nuovi attori con finalità lucrative. Inoltre le ISI si vedono a volte costrette a compromessi tra il tipo di produzione scelto e il profilo dei partecipanti. I dati indicano ad esempio che i settori dell’edilizia e del giardinaggio occupano più spesso lavoratori con un livello formativo modesto, mentre nei servizi sociali e nell’educazione si ritrovano lavoratori maggiormente qualificati.

Se la maggior parte delle ISI attribuisce grande importanza all’obiettivo di produrre beni e servizi, poiché questo permette loro di perseguire la propria missione d’inserimento, alcune si pongono un obiettivo di produzione perché lo ritengono importante per la società in quanto genera diversi benefici collettivi (è il caso della prestazione di servizi sociali). Queste ISI sono confrontate con un’altra sfida, quando devono procurarsi le risorse necessarie a una tale produzione. La maggior parte dei programmi pubblici ideati per le ISI, infatti, promuove l’inserimento attraverso il lavoro privilegiando principalmente l’obiettivo di produzione e solo pochi di essi riconoscono la possibilità di produrre beni quasi-collettivi. La dimensione collettiva, se presente, è raramente sostenuta da finanziamenti pubblici specifici e ciò rende

più difficile per le ISI combinare l'inserimento dei lavoratori svantaggiati con la produzione di servizi quasi-collettivi.

L'obiettivo di politica sociale

Passiamo all'obiettivo di politica sociale. Sebbene le ISI abbiano contribuito a modellare le politiche pubbliche nell'ambito dell'inserimento, il dialogo tra le parti non è mai stato facile e non ha permesso di risolvere la questione della natura controversa delle ISI. Le autorità pubbliche e i promotori delle ISI concordano sul fatto che l'assunzione e l'inserimento professionale dei lavoratori svantaggiati costituiscono il punto cruciale della missione di queste imprese, ma come si è visto vi sono alcune divergenze sulla maniera di interpretare l'inserimento. Il modello dominante tende a riconoscere alle ISI un solo tipo di benefici, incentrato su un fine ben preciso: l'inserimento dei lavoratori nel mercato "ordinario" del lavoro. Le ISI vengono sollecitate ad adottare questo obiettivo unico: il rischio è che abbandonino la molteplicità di obiettivi che spesso è all'origine della loro creazione e che la loro capacità d'innovazione risulti compromessa.

4. Gli orientamenti delle politiche pubbliche

Defourny, Favreau e Laville (1998), hanno identificato 3 possibili vie per il futuro dell'inserimento attraverso il lavoro:

- Lo sviluppo di un'economia intermedia: secondo questo orientamento, offrendo delle opportunità d'impiego e di formazione di durata limitata, le organizzazioni d'inserimento mettono gli esclusi in condizione di ritrovare in seguito un impiego fisso.
- La costituzione di un settore di posti di lavoro protetti: questa seconda opzione prende atto del fatto che determinate categorie di persone sono escluse in modo permanente dal mondo del lavoro e mira piuttosto a riservare loro impieghi sicuri in determinati campi d'attività.
- L'instaurazione di nuovi rapporti tra solidarietà e territorio: secondo questo approccio, per riconoscere definitivamente il diritto di esistere all'inserimento attraverso il lavoro è necessario sostituire alle logiche mirate una logica trasversale che faccia dell'attività d'inserimento una componente di uno sviluppo basato sulla valorizzazione delle potenzialità locali.

Affidando alle imprese sociali d'inserimento il ruolo di preparare le persone svantaggiate perché possano in seguito essere assunte da altre imprese, le politiche pubbliche hanno finora incoraggiato principalmente la formazione di un'economia intermedia. In questo approccio sono stati identificati due limiti.

Innanzitutto, i risultati ottenuti in questa ricerca mostrano che le ISI si rivolgono ad un gruppo estremamente eterogeneo, divisibile in più sottogruppi. I lavoratori vulnerabili presentano situazioni molto diverse e alcuni di loro non devono affrontare solamente una "temporanea non impiegabilità", ma possono avere diversi problemi (mancanza di qualificazione, disabilità psichica o problemi sociali) che incidono in modo duraturo sulla loro produttività. Alla luce di questi fatti, il concetto di "trampolino per l'inserimento" (ovvero un aiuto pubblico provvisorio che compensi il periodo di "temporanea non impiegabilità" prima dell'inserimento nel mercato del lavoro primario) può rivelarsi inadatto ai gruppi di lavoratori in una situazione particolarmente difficile. Uno dei modi per tenere conto del carattere specifico dei differenti gruppi target delle ISI potrebbe essere quello di differenziare le sovvenzioni per l'inserimento in funzione del profilo dei lavoratori, così da permettere ad alcuni di loro di restare più a lungo nelle ISI. Questo tipo di esperienza è stato fatto in diversi

Paesi ad esempio in l'Italia, dove le cooperative sociali hanno dimostrato l'efficacia di un prolungamento delle sovvenzioni d'inserimento proporzionale alla disabilità dei lavoratori. La Svezia offre un altro esempio: l'inserimento dei lavoratori nelle ISI è il risultato di procedure ufficiali o informali tra l'ISI e le autorità pubbliche responsabili dell'inserimento di queste persone. In Belgio, la SINE – la sovvenzione federale destinata ai lavoratori più vulnerabili – in certi casi può essere accordata a durata indeterminata ai collaboratori di imprese d'inserimento. Ad ogni modo, l'eterogeneità riconosciuta dei lavoratori dovrebbe spingere i poteri pubblici a mettere a punto, nel quadro della politica dell'occupazione, tutta una serie di dispositivi d'inserimento che permettano alle ISI d'inserire lavoratori dai profili differenti.

Nell'approccio dell'economia intermedia, inoltre, viene trascurato lo sviluppo di nuove attività a livello locale, che pur sarebbe un modo per rispondere alla mancanza di impieghi nella regione, un'altra causa delle difficoltà d'inserimento, che non si possono spiegare unicamente con i problemi delle persone svantaggiate. La discriminazione positiva praticata dai poteri pubblici in favore dell'idea di un'economia intermedia, insomma, è messa in discussione dalla persistenza della "crisi". Non si può dunque scartare la pertinenza degli altri due orientamenti, ossia la costituzione di un settore di posti di lavoro protetti e la solidarizzazione tra economie strettamente legate al territorio.

Lo sviluppo di un settore di posti di lavoro protetti, che si osserva ad esempio nei laboratori sociali delle Fiandre (Belgio), può assumere forme differenti. Può trattarsi di un'estensione delle pratiche d'inserimento nell'ambito della disabilità attraverso un subappalto da parte del settore privato a ISI che impiegano personale poco qualificato per compiti semplici (ad esempio di imballaggio). Può anche prendere la forma di un settore con una doppia utilità sociale: i beni e i servizi prodotti, sebbene destinati a consumatori individuali, soddisfano un interesse collettivo e i posti di lavoro sostengono l'inserimento di persone particolarmente svantaggiate. È senza dubbio la filosofia che sta alla base degli appalti "riservati", autorizzati dalle direttive europee «quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali». Diverse associazioni sostengono costantemente questo tipo di soluzione, affinché il lavoro non diventi inaccessibile ai più svantaggiati. I sindacati e anche una parte del mondo dell'inserimento attraverso il lavoro mettono in guardia dal rischio che le persone in inserimento rimangano confinate in un settore separato dal resto dell'economia e dalla stigmatizzazione che ne può derivare.

L'approccio dell'instaurazione di nuovi rapporti tra solidarietà e territorio punta sulle possibili alleanze con imprese che hanno mantenuto un forte radicamento locale e con le collettività territoriali. Lungi dal volersi assoggettare alla sola dinamica capitalistica, questo scenario s'iscrive nella prospettiva di un'economia plurale che riconosce le differenti forme di imprenditorialità: a scopo di lucro, pubblica e sociale. Il riferimento alla pluralità economica può essere qui abbinato a quello alla pluralità democratica. Le imprese sociali interessate possono fare appello all'opinione dei loro partecipanti, considerati come cittadini e non unicamente come beneficiari. Anche la creazione di nuovi impieghi rientra nel riconoscimento della dimensione collettiva dell'attività produttiva di determinate ISI, ad esempio la cura dell'ambiente, il miglioramento delle condizioni di vita e i servizi sociali. Laddove la produzione delle ISI è incentrata su questa dimensione collettiva esclusa dalle logiche di mercato, essa va in parte finanziata attraverso le risorse della redistribuzione o del volontariato. La maggior parte della redistribuzione interessa però unicamente l'obiettivo d'inserimento dei lavoratori svantaggiati: per soddisfare i bisogni della loro missione d'inserimento le ISI hanno ovviamente diritto a questo tipo di sovvenzioni.

Ciononostante, il contesto giuridico a livello europeo è fragile. Se in futuro vorranno riservare un sostegno pubblico specifico a favore della missione d'inserimento delle ISI, gli Stati

membri dell'Unione europea dovranno adottare lo strumento dell'attribuzione di appalti e prevedere eccezioni al divieto di aiuti statali. Le ISI che dimostrano di produrre servizi quasi-collettivi dovrebbero inoltre avere diritto a finanziamenti supplementari che permettano loro di portare a buon termine questa missione per la collettività, in aggiunta agli aiuti dei programmi pubblici per l'occupazione di lavoratori svantaggiati. Si ricorda qui l'importanza per le imprese sociali delle commesse pubbliche, che prevedono, almeno per alcune di loro, la fornitura di servizi quasi-collettivi. Il presente studio si ricollega qui all'importante dibattito sul mercato pubblico e l'organizzazione di servizi sociali d'interesse generale, che si rivelano cruciali per numerose imprese sociali. Le imprese sociali, ormai assimilate all'inserimento attraverso il lavoro, sono raramente viste dagli enti pubblici quale strategia praticabile in altri ambiti di attività. La comunicazione emanata dalla Commissione europea nel 2011 (SEC(2011) 1278 final) riguardo all'«Iniziativa per l'imprenditoria sociale Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale» potrebbe apparire come il segno di un riconoscimento in questo senso. Di fronte ad una situazione di piena crescita del settore dei servizi, soprattutto quello dei servizi alle persone, l'analisi delle caratteristiche specifiche delle imprese sociali deve sconfinare dal campo dell'inserimento professionale. Gli operatori che offrono servizi alle persone sono numerosi e presentano diversi tipi di organizzazione e di *governance* (imprese a scopo di lucro, associazioni tradizionali senza scopo di lucro, imprese sociali, imprese del settore pubblico). Lo sviluppo di questi servizi genera inoltre legittime speranze riguardo alla loro utilità per la collettività (sia in termini di risposte a bisogni importanti della collettività che di creazione di posti di lavoro di qualità). È pertanto importante studiare a fondo la questione del valore aggiunto del modello dell'impresa sociale, il cui motore è il desiderio esplicito di rispondere ai bisogni della collettività.

Lo sviluppo dell'impresa sociale è un segno del disimpegno dello Stato-protettore o, al contrario, preannuncia la nuova gestione dei beni comuni descritta da Elinor Ostrom? La risposta presenta diverse sfumature. Se le istituzioni pubbliche si limiteranno a sviluppare politiche di quasi-mercato, offrendo a tutti lo stesso tipo di contratto senza tenere in considerazione gli eventuali benefici collettivi collaterali, le imprese sociali vedranno ridimensionato il loro ruolo di motori dell'innovazione sociale e lo stesso accadrà con ogni probabilità alla loro capacità di risolvere questi problemi collettivi. Al contrario, se le istituzioni pubbliche riconosceranno le caratteristiche delle imprese sociali e ne promuoveranno lo sviluppo, queste potranno verosimilmente contribuire a modo loro al bene comune e a quello pubblico.

Bibliografia

- Austin, J-E., Leonard, B., Reficco, E., Wei-Skillern, J., (2006), "Social Entrepreneurship: It's for Corporations too", in Nicholls, A., Ed., *Social Entrepreneurship, New Models of Sustainable Social Change*, Oxford University Press, pp. 169-180.
- Bornstein D., (2004), *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, New York, Oxford University Press.
- Borzaga C., Defourny J. (Eds), (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge (paperback edition: 2004).
- Davister C., Defourny J., Grégoire O., (2003), "Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union européenne. Un aperçu général", Working Papers Series, 03/11, Liegi: EMES European Research Network.
- Dees J. G., (1998), *The Meaning of Social Entrepreneurship*, Stanford University, miméo.

- Dees J. G., Anderson B.B., (2006), "Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought", *Research on Social Entrepreneurship, ARNOVA Occasional Paper Series*, vol. 1, no. 3, pp. 39-66.
- Defourny, J., Laville, J-L., Favreau, L., (dir.), (1998), *Insertion et nouvelle économie sociale, Un bilan international*, Parigi: Desclée de Brouwer.
- Defourny J., Nyssens M., (2010), "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship*, vol. 1, no. 1, pp. 32-53.
- DiMaggio, P., Powell, W-W., (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, April, pp. 147-160.
- Emerson J., (2006), "Moving Ahead Together: Implications of a Blended Value Framework for the Future of Social Entrepreneurship", in Nicholls A. (Ed.), *Social Entrepreneurship, New Models of Sustainable Social Change*, New York, Oxford University Press, pp. 391-406.
- Gardin L., Laville J.L., Nyssens M., (2012), *Entreprise sociale et insertion*, Parigi, Desclée de Brouwer.
- Kerlin J., (2006), "Social Enterprise in the United States and Abroad: Learning from our Differences", in *Research on Social Entrepreneurship, ARNOVA Occasional Paper Series*, vol. 1, no. 3, pp. 105-125.
- Laville J.-L. (2005), «Economie solidaire» in Laville & D. Cattani, eds., *Dictionnaire de l'Autre économie*, Desclée de Brouwer, Parigi, pp. 253-260.
- Mair, J., Marti, I., (2006), "Social Entrepreneurship Research : a Source of Explanation, Prediction and Delight", *Journal of World Business*, n° 41, pp. 36-41.
- Mair J., Robinson J., Hockerts K. (Eds.), (2006), *Social Entrepreneurship*, New York, Palgrave Macmillan.
- Nicholls A., (2006), *Social Entrepreneurship. New Models of Sustainable Social Change*, New York, Oxford University Press.
- Nyssens M. (Ed.), (2006), *Social Enterprise - At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Londra e New York, Routledge.
- Roelants B. (2009), *Cooperatives and Social Enterprises. Governance and Normative Frameworks*, Bruxelles: CECOP Publications.
- Savitz, A., (2006), "The Triple Bottom Line: How Today's Best-Run Companies are Achieving Economic, Social and Environmental Success and How You Can Too" Jossey-Bass.
- Sen, Amartya K., (1985), *Commodities and Capabilities*, Oxford: Oxford University Press.
- Skloot, E., (1987), "Enterprise and Commerce in Non-profit Organizations" in W.W. Powell ed., *The Non-profit Sector : a Research Handbook*, New Haven, CT : Yale University Press.
- Young, D., Salamon, L-M., (2002), "Commercialization, Social Ventures, and For-Profit Competition", in Salamon, L-M., ed., *The State of Nonprofit America*, Washington DC: Brookings Institution, pp. 423-446.
- Yunus, M. (2010), *Building Social Business. Capitalism that can serve humanity's most pressing needs.*, Public Affairs.