



# **CONTRIBUTO PER UN PIANO D'AZIONE SULL'ECONOMIA SOCIALE**

Position Paper

Marzo 2021

*Nel giugno 2020, mentre si era ancora alle prese con la coda della prima ondata della pandemia da coronavirus, Euricse fu tra i promotori di una lettera indirizzata al Governo con cui si chiedeva di avviare un confronto per l'elaborazione di un Piano nazionale di azione per l'economia sociale. Il momento sembrò adatto per sollevare la questione del contributo che da questo settore sarebbe potuto venire alla ripresa del Paese.*

*La lettera fu sottoscritta da numerosi esponenti del terzo settore, esperti e accademici, persone accomunate da una visione dell'economia sociale come elemento fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico del Paese. Tuttavia, l'appello non ottenne risposta. Così come inascoltato è rimasto l'analogo invito rivolto al Governo dalla Commissione europea affinché l'Italia partecipasse all'elaborazione del Piano di azione europeo per l'economia sociale, in approvazione nella seconda metà del 2021.*

*Più recentemente, anche la stesura del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha mostrato una sottovalutazione dell'economia sociale e del terzo settore, quasi del tutto ignorati. Per questo motivo abbiamo ritenuto necessario tornare ancora una volta a sostenere le ragioni di questo settore, argomentando con maggiore dettaglio e presentando alcune linee di intervento.*

*Si tratta di un contributo al Piano di azione di cui avvertiamo la necessità e l'urgenza. Aperto alla condivisione e alla discussione. Al quale speriamo che altri vorranno unirsi, per dare più forza a questo messaggio: reclamare un'adeguata attenzione all'economia sociale non è la rivendicazione di un gruppo di pressione, bensì il requisito fondamentale di una ripresa solida e durevole.*

## 1. CONTESTO E SCENARI

Nelle situazioni di incertezza radicale tipiche dei momenti di crisi sono le idee (più che le istituzioni o le organizzazioni) a orientare il cambiamento. E di idee appunto c'è proprio ora un grande bisogno per affrontare lo scenario che si prospetta dinanzi a noi. Idee in grado di misurarsi con trasformazioni economiche e sociali già in atto da tempo e che la pandemia ha decisamente accelerato. Tra queste spiccano l'aumento delle disuguaglianze e la distanza crescente tra garantiti e non garantiti, il sempre più evidente costo – anche sociale - connesso al degrado ambientale, la carenza di servizi essenziali e di pubblico interesse e la crescente difficoltà a coniugare innovazione tecnologica e tenuta dei livelli di occupazione.

La pandemia ha contribuito ad esasperare questi limiti, determinando un aumento della povertà e della disoccupazione, ma anche della sfiducia nelle capacità di governare la complessità del nostro tempo con le regole del secolo scorso. Infatti, già prima dell'apparizione del Coronavirus e della sua diffusione era ormai evidente quanto i Governi fossero sempre meno in grado di mettere in campo politiche economiche e sociali capaci di invertire queste dinamiche. Ciò ha progressivamente minato la fiducia nelle forze politiche tradizionali, riformiste e moderate e contribuito alla crescita, e in alcuni Paesi all'affermazione, di forze populiste, nazionaliste e xenofobe.

E se negli ultimi anni si è cercato di trasmettere il messaggio che le imprese, grazie alla loro capacità di ottenere risultati, sono in grado di farsi pienamente carico anche delle più grandi sfide ambientali e sociali del nostro tempo, coniugando le esigenze di profitto con quelle di impatto sociale, l'emergenza Covid ha dimostrato tutti i limiti anche di questa narrazione.

Si è dovuto prendere atto che ci sono situazioni in cui le imprese tradizionali, di capitale, non sono in grado non solo di tenere fede alla presunzione di prendersi cura dei bisogni delle persone meglio (con più efficienza ed efficacia) dello Stato, ma nemmeno di soddisfarli. La pandemia ha così avuto l'effetto di riportare in primo piano l'azione pubblica, concretamente e non solo in teoria, viste le centinaia di miliardi stanziati per salvare aziende e posti di lavoro e le decisioni assunte per fermare ogni attività privata, chiudere le scuole, congelare la vita sociale e rinchiuderci nelle nostre case. Tutti compiti per i quali il mercato e le sue regole non sono adatti. E massicci interventi pubblici saranno necessari anche nei prossimi anni per cercare di rilanciare la crescita, con la speranza che le imprese private seguano.

C'è però dell'altro. Se è vero, infatti, che in questa situazione le forze di mercato hanno mostrato i loro limiti, e lo Stato e le istituzioni pubbliche sono tornate a giocare un ruolo fondamentale, è anche risultato chiaro quanto l'efficacia della loro azione dipenda dal ruolo delle comunità e della società civile. Guardando alla fase più critica dell'emergenza, non è difficile rendersi conto che le misure prese dalle autorità pubbliche sono state efficaci non tanto per il timore delle sanzioni minacciate (il più delle volte inapplicabili), ma per un diffuso senso civico che, riscoperto per l'occasione, ci ha fatto accettare limitazioni alla nostra libertà in nome di un bene comune. È prevalso un comportamento che ha mediato spontaneamente tra libertà individuale e responsabilità collettiva. Individuando un punto di convergenza tra l'interesse dei singoli e quello della comunità, in assenza del quale l'autorità pubblica non avrebbe potuto affermarsi (a meno di ricorrere alla coercizione). Non solo. Si è assistito, in positivo, a una rinnovata assunzione di responsabilità da parte della società civile e delle sue istituzioni - che sono esattamente quelle che compongono l'economia sociale - che hanno messo volontariamente a disposizione di una sanità allo stremo - anche per colpa dei tagli ai finanziamenti dei decenni scorsi – donazioni per decine di milioni e che hanno

organizzato da subito, e ben prima delle istituzioni pubbliche, forme di assistenza e di sostegno alle persone sole, rese praticamente non autosufficienti dal *lockdown*.

Volendo riflettere in prospettiva, sono diversi gli elementi che spingono verso la consapevolezza che, per il buon funzionamento dell'economia del futuro, non siano più sufficienti le imprese private tradizionali e le istituzioni pubbliche – cioè le istituzioni che formano quello che un po' semplicisticamente viene chiamato il binomio Stato-Mercato - ma si debba fare maggiormente conto anche sull'insieme di attori caratterizzati, al contempo, dall'autonomia delle imprese private e dal perseguimento di obiettivi di servizio ai loro soci e alla comunità e quindi di interesse pubblico o generale, con caratteristiche e vincoli ben definiti che ne tutelano le specificità.

Quell'insieme di attori – cooperative di vario tipo, associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni, enti filantropici e religiosi - che da sempre presenti, hanno assunto negli ultimi decenni, e in particolare durante la pandemia, una rilevanza crescente sia a garanzia della giustizia sociale e del benessere delle persone più fragili che per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione. Di essi è necessario liberare il potenziale, riconoscendone ruoli e spazi di azione e individuando modalità di sostegno coerenti ed adeguate.

## **2. L'ECONOMIA SOCIALE IN ITALIA**

Tra le varie denominazioni usate per riferirsi a questa galassia di organizzazioni private non finalizzate al profitto ma alla soddisfazione di un bisogno, quella di economia sociale (e solidale) sta diventando, anche per volontà della Commissione europea, la definizione di uso più comune tra i Paesi dell'Unione Europea e nell'ambito delle Nazioni Unite. Anche se i suoi confini non sono ancora del tutto omogeneamente definiti e variano ancora da Paese a Paese, quella di economia sociale è tra tutte quelle in uso, la definizione più omnicomprensiva. Essa ricomprende infatti tutte le organizzazioni private che, per legge o per statuto, non solo hanno un obiettivo diverso dal garantire un profitto ai loro proprietari, ma rinunciano in modo esplicito – o perché la forma giuridica assunta glielo impone o perché lo prevedono in statuto – a distribuire utili ai proprietari, del tutto o in massima parte. Inoltre e di conseguenza – con poche eccezioni – esse sono di proprietà di portatori di interesse diversi dagli investitori, che le posseggono su base personale e quindi sono gestite in modo democratico e tendenzialmente inclusivo, secondo il principio di una testa-un voto. In altri termini, nelle organizzazioni dell'economia sociale l'obiettivo è diverso dal profitto, la gestione è affidata a coloro che sono in genere i beneficiari dell'attività e il capitale ha una funzione puramente strumentale.

Dal punto di vista giuridico, fanno parte da sempre dell'economia sociale le associazioni, le organizzazioni di volontariato, le cooperative e le mutue, indipendentemente dal settore di attività in cui operano. Più di recente si sono aggiunte le fondazioni - anche se prive della caratteristica della democraticità ma non necessariamente anche di quella dell'inclusività, come dimostra la crescente diffusione di fondazioni di partecipazione – e le imprese sociali costituite come società di capitali, seppur con il vincolo alla distribuzione di utili. Nonostante l'utilizzo del concetto sia piuttosto recente, l'Italia ha probabilmente una delle legislazioni più complete e articolate non tanto dell'economia sociale in quanto tale, ma delle sue componenti. E ha svolto nel tempo un importante ruolo di pioniere nel dar vita e regolamentare alcune delle forme di maggiore successo. Ciò è vero per la legislazione sulle cooperative, sulle cooperative sociali, sulle imprese sociali e, più di recente, sul terzo settore. Una caratteristica importante della legislazione sulle cooperative, come è noto, è

costituita dalla previsione di limitazioni alla distribuzione di utili correnti e, soprattutto, dell'indivisibilità del patrimonio, restrizione che disincentiva la vendita o la liquidazione dell'impresa. Importante e innovativo è anche il recente riconoscimento normativo del terzo settore che regola in modo unitario tutte le organizzazioni che perseguono obiettivi di interesse generale, incluse le cooperative e le imprese sociali. Di fatto, la somma di cooperative, mutue ed enti di terzo settore è quanto costituisce l'economia sociale.

Anche se poco considerata perché generalmente ritenuta un insieme di forme organizzative destinate ad essere sostituite o da imprese a scopo di profitto o da istituzioni pubbliche, l'economia sociale è diffusa in tutti i Paesi, e in alcuni settori anche delle economie più sviluppate ha una rilevanza notevole e dimensioni economiche e occupazionali di tutto rilievo. Nei 27 paesi dell'Unione Europea, più il Regno Unito, operano 2,8 milioni di organizzazioni dell'economia sociale (associazioni, cooperative, mutue e fondazioni), le quali contano più di 232 milioni di soci o associati, occupano più di 13 milioni e 600 mila addetti (pari al 6,3% degli occupati totali dei paesi considerati) e possono contare sulla collaborazione di 82,8 milioni di volontari. In Italia, le organizzazioni del settore sono quasi 380 mila, il valore aggiunto prodotto sfiora i 50 miliardi e gli occupati superano quota 1.500.000 (il 9,1% del totale dell'occupazione privata nazionale, autonomi inclusi). Inoltre, il settore può contare su oltre 5 milioni e mezzo di volontari.

Tuttavia, al di là dei numeri, quello che conta di più, soprattutto se ci si pone nell'ottica di come affrontare un futuro denso di cambiamenti, è la duttilità delle forme organizzative dell'economia sociale, la loro capacità di cogliere bisogni e opportunità e trasformarle in interventi organizzati, a basso rischio grazie alla possibilità di aggregare, soprattutto nelle fasi di start-up, risorse umane, materiali e finanziarie con forte allineamento rispetto ai fini e con costi di avviamento molto ridotti.

### **3. UN MONDO CON POTENZIALE DI SVILUPPO CRESCENTE**

Per tutto il corso della loro storia ormai plurisecolare, la caratteristica forse più saliente delle organizzazioni dell'economia sociale è sempre stata quella di saper cogliere i bisogni emergenti delle comunità di cui fanno parte, o perché venivano create dalla comunità stessa appositamente per soddisfare quei bisogni (pensiamo ad esempio alla cooperazione agricola, di consumo o di credito), o perché le loro forme di gestione e di governo consentivano loro di intercettare e dare risposta a nuove esigenze non soddisfatte da altri attori. Basta guardare a tutti gli ambiti in cui le organizzazioni dell'economia sociale si trovano oggi ad operare per capire non solo che questa capacità di adattamento e innovazione è tuttora un loro punto di forza, ma anche che in questo frangente in particolare costituisce un'importante risorsa in ottica di ripresa post-Covid.

In aggiunta ai settori in cui la sua azione è più consolidata, infatti, l'economia sociale è l'attore principale in molti ambiti "di frontiera" che saranno sempre più strategici negli anni a venire; settori fondamentali per garantire il benessere sociale, ma in cui l'azione dello Stato e quella dei soggetti del mercato presentano limiti insormontabili. Nell'ambito del welfare, ad esempio, dove la sfida sarà quella di costruire sistemi integrati a livello locale in un contesto di bisogni crescenti (basti pensare all'invecchiamento della popolazione e ciò che ne consegue in termini di fabbisogno di cure e servizi) in cui non si può più fare affidamento solo sulle risorse pubbliche. O nell'ambito, strettamente correlato, della riorganizzazione del sistema sanitario su base territoriale, che chiama in causa giocoforza l'integrazione tra la sfera dei servizi sanitari e quella dei servizi sociali, soprattutto in ottica di prevenzione e di assistenza diffusa.

Ma il potenziale crescente dell'economia sociale va ben al di là del settore, pure strategico, dei servizi sociali e sanitari. Basti pensare alle sfide legate al futuro del lavoro, a fronte di rapporti di lavoro sempre più precari e destrutturati, e l'impiego in interi comparti produttivi messi in discussione dall'avanzamento tecnologico e dall'intelligenza artificiale. A fronte di queste sfide, l'economia sociale si presenta come una delle realtà più resilienti, dato che le sue organizzazioni operano nei settori a più alto contenuto relazionale, e quindi meno soggette alla sostituzione del lavoro umano da parte di macchine o algoritmi. Non solo: sono le organizzazioni dell'economia sociale che stanno sviluppando già oggi le risposte più convincenti per tutelare i lavoratori nel mondo precario della *gig economy*, anche contrapponendo a quest'ultima modelli di organizzazione più equi, trasparenti e democratici del lavoro su piattaforma, che passino attraverso forme di reciprocità e cooperazione (come ad esempio nel caso del "cooperativismo di piattaforma"). Esse stanno al contempo offrendo lavoro dignitoso nei settori, come quello dei servizi alla persona, in cui la domanda è crescente ma spesso a rischio di sfruttamento e informalità.

Un altro ambito in cui l'economia sociale sta mostrando la sua capacità di dare risposte laddove gli altri attori non riescono è quello dello sviluppo locale, soprattutto per quanto riguarda il potenziale di crescita delle aree interne o a rischio di degrado. Il fenomeno delle cooperative di comunità, che sta prendendo sempre più piede nel nostro Paese proprio in quanto motore di sviluppo in zone poco servite dal settore pubblico e trascurate dalle forze di mercato, è in questo senso la punta di un più vasto iceberg fatto di iniziative di imprenditorialità diffusa su base comunitaria che trovano nelle forme organizzative dell'economia sociale il loro sbocco naturale.

Se poi guardiamo alla sfida forse più significativa del nostro tempo, ovvero quella ambientale, troviamo che le organizzazioni dell'economia sociale stanno svolgendo o possono svolgere un ruolo chiave nella transizione ecologica: dalla promozione di modelli di consumo responsabile nelle grandi cooperative di consumatori alla gestione del ciclo dei rifiuti secondo logiche di economia circolare, all'organizzazione della co-produzione di energia da fonti rinnovabili nelle nuove comunità energetiche.

Tutto questo si aggiunge al ruolo importantissimo che l'economia sociale già svolge in quasi tutti i settori della nostra economia, dal credito a sostegno soprattutto di piccole e medie imprese, all'agricoltura dove gestisce filiere fondamentali del made in Italy, dal commercio ai servizi alle persone e alle imprese. Tutti ambiti in cui l'economia sociale offre un vero e proprio modello di sviluppo e di organizzazione dell'attività economica alternativo a quello dominante, e molto più sostenibile in termini sia sociali che ambientali.

#### **4. UN PIANO D'AZIONE PER L'ECONOMIA SOCIALE**

Per consentire all'economia sociale di realizzare questo suo potenziale di sviluppo, apportando così un contributo fondamentale al rilancio del Paese, occorre innanzitutto toglierla dalla condizione di residualità in cui è stata confinata dallo sviluppo pervasivo dello Stato sociale e dalla sopravvalutazione dell'onnipotenza delle imprese orientate al profitto. In altre parole, occorre livellare il campo da gioco riconoscendo alle organizzazioni dell'economia sociale pari dignità e importanza.

Questa condizione tuttavia è necessaria ma non sufficiente. Le sfide che ci attendono richiedono un investimento concertato e consapevole sull'economia sociale come motore di crescita e sviluppo

secondo logiche nuove e adeguate ai tempi in cui viviamo. Per questo serve un vero e proprio piano di azione per l'economia sociale, che prenda le mosse da un suo pieno riconoscimento e preveda un insieme di interventi che possano garantirne il rafforzamento e la crescita. A partire dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dalla programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2021-2027.

Quelli che seguono sono gli otto punti chiave che a nostro avviso non possono mancare in questo piano di azione. Per ciascun punto viene illustrato il quadro di riferimento che ne motiva l'inclusione, e le azioni che il Piano dovrebbe prevedere per darvi sostanza.

## 1. Consolidamento e sviluppo

**Quadro di riferimento.** Le organizzazioni dell'economia sociale hanno dimostrato nel corso del tempo una grande capacità di modificare la propria struttura e di adeguare l'offerta di beni e servizi in funzione delle trasformazioni della domanda sociale e degli specifici bisogni cui si rivolgono. Malgrado la diffusa convinzione che si tratti di un settore sottocapitalizzato e con difficoltà di investimento, la progressione costante con cui l'economia sociale è cresciuta in volumi e in ambiti di intervento smentisce la tesi secondo cui sarebbe un settore strutturalmente più fragile rispetto al resto dell'economia. Numerose ricerche hanno evidenziato, piuttosto, che lo sviluppo dell'economia sociale si è basato prevalentemente sul ricorso a risorse interne, in particolare sugli utili non distribuiti, con pregi e limiti di questa modalità, che se per un verso ha garantito maggior stabilità e coerenza con la missione e i valori delle organizzazioni, d'altro canto ha imposto tempi e ritmi meno rapidi rispetto alle possibilità di crescita offerte dall'intervento di investitori e capitali esterni. In una situazione in cui l'intervento dell'economia sociale è richiesto in misura più massiccia ed estesa che nel passato, il ritmo di uno sviluppo incrementale condizionato dalla disponibilità di risorse interne rischia di non essere più adeguato alle condizioni attuali. Perciò occorre un Piano di azione specifico che destini risorse e individui strumenti per lo sviluppo dell'economia sociale e il rafforzamento delle sue organizzazioni. Ma, al tempo stesso, è necessario che questi strumenti di sviluppo mantengano caratteristiche di coerenza con la natura dell'economia sociale, rispettandone le finalità solidaristiche, l'orientamento all'interesse generale, e la funzionalità della sostenibilità economica rispetto agli obiettivi sociali.

**Il Piano di azione deve quindi prevedere** una serie di strumenti per favorire il rafforzamento delle organizzazioni dell'economia sociale e per facilitarne la nascita di nuove. Tali strumenti devono comprendere sia misure di tipo finanziario sia programmi di accompagnamento, formazione e consulenza, in grado di sostenere concretamente lo sviluppo del settore.

Sul piano finanziario, a fronte della frammentazione degli istituti e della complessità di accesso delle attuali misure, sarebbe opportuno istituire un unico fondo nazionale per lo sviluppo dell'economia sociale, alimentato da risorse europee e nazionali e articolato in modo da risultare facilmente accessibile alle diverse organizzazioni che compongono il settore. A tale fondo dovrebbero fare capo sia misure per favorire la capitalizzazione degli enti, anche in forma di *matching fund* rispetto alle risorse raccolte dai beneficiari, sia misure per il prestito agevolato e le garanzie. Più che far leva sull'introduzione di nuove forme di investimento ad impatto, che ad oggi risultano appetibili solo ad una piccola frazione dell'economia sociale perché troppo onerose, un'attenzione particolare andrebbe dedicata agli interventi per favorire l'accesso al credito. Il Piano dovrebbe prevedere un coinvolgimento attivo del sistema del credito, anche

incoraggiando l'elaborazione di offerte dedicate, per individuare criteri e modalità operative maggiormente adeguate ad un settore al quale poco si addice la valutazione del merito di credito applicata normalmente alle imprese a scopo di lucro. Inoltre, al fondo unico nazionale per lo sviluppo dell'economia sociale va affiancata un'azione per incrementare l'apporto della filantropia privata, tanto con nuovi strumenti di raccolta fondi (come ad esempio, sul modello dei Paesi del nord Europa, la destinazione di una parte delle risorse delle lotterie nazionali), quanto con una revisione delle norme su lasciti e successioni, beneficiarie in Italia di un regime fiscale esageratamente favorevole, per favorirne l'indirizzamento a finalità di sviluppo sociale. Anche dal lato delle misure di accompagnamento e *capacity building*, il Piano deve lanciare nuove iniziative, in particolare per offrire sostegno alle organizzazioni dell'economia sociale nei processi di internazionalizzazione (che, oggi, costituiscono un punto debole del settore) e per promuovere un migliore accesso alle risorse della programmazione europea, il cui utilizzo da parte dell'economia sociale è stato finora sporadico e raramente strategico.

## 2. Innovazione

**Quadro di riferimento.** Oggi il tema dell'innovazione viene visto sempre meno soltanto in relazione alla crescita economica, come strumento al servizio prevalente della crescita produttiva. Si pone invece sempre più come un approccio allo sviluppo, che privilegia la ricerca di risposte nuove a problemi e bisogni di natura sociale e ambientale, ancora irrisolti o solo parzialmente soddisfatti, che dovrebbero essere considerati prioritari da qualsiasi politica, nazionale o europea, volta al benessere dei cittadini. I metodi dell'innovazione, intesi nel senso più ampio di questo termine, vanno considerati parte integrante della strumentazione cui ricorrere per affrontare le più significative sfide del nostro tempo. Per questo motivo il ruolo che l'innovazione è venuta assumendo nelle dinamiche sociali ed economiche si è progressivamente ampliato, non solo quanto ad ambiti applicativi e soggetti beneficiari, ma anche in relazione agli attori coinvolti nel processo di creazione delle soluzioni di innovazione. Con attori di innovazione non si definisce più, come in un tempo non lontano, una categoria ristretta di addetti ai lavori, impegnati professionalmente sul fronte della ricerca scientifica e tecnologica. Con l'affermazione del paradigma metodologico dell'"innovazione aperta", il confine tra produttori e utilizzatori di soluzioni innovative si è assottigliato. La complessità dei problemi da affrontare richiede la partecipazione di una molteplicità di competenze teoriche e pratiche. Inoltre i processi con cui vengono fatte emergere nuove soluzioni si basano su meccanismi di sperimentazione che sempre più spesso si svolgono fuori dai laboratori e all'interno di contesti di vita reali e secondo modalità più cooperative che competitive. Anche le organizzazioni dell'economia sociale, quindi, appartengono a pieno titolo all'ecosistema dell'innovazione proprio perché basate su relazioni cooperative. Come, ad esempio, nel caso delle cooperative agricole che stanno riuscendo a far adottare ai loro soci importanti innovazioni grazie ai legami fiduciari che le caratterizzano. Ma non sempre - anzi quasi mai - di questo ruolo sono consapevoli tanto i soggetti stessi dell'economia sociale quanto il pubblico più generale. Spesso prevale ancora una rappresentazione distorta e limitativa di queste organizzazioni come poco impegnate sulla frontiera dell'innovazione, ed anzi talvolta in ritardo rispetto alle dinamiche di altri soggetti (in particolare le imprese for profit).

**Il Piano di azione deve prevedere** una serie di iniziative per creare una maggiore consapevolezza rispetto al ruolo che l'economia sociale può giocare nella produzione e diffusione dell'innovazione. Tra queste: iniziative specifiche nei programmi nazionali di



sostegno all'innovazione (ad es. Fondo nazionale per l'innovazione di CDP), misure per favorire soprattutto le forme di innovazione incrementale dell'offerta di servizi, l'adozione di soluzioni tecnologicamente aggiornate e la diffusione di strumenti per la digitalizzazione, agevolazioni per promuovere l'assunzione di personale che abbia acquisito il dottorato di ricerca, interventi per favorire i rapporti di collaborazione con centri di ricerca e sistema universitario (anche prevedendo condizioni di favore nell'accesso a tecnologie e servizi di ricerca resi da soggetti a finanziamento pubblico). In particolare, tenuto conto della articolazione e delle dimensioni delle realtà dell'economia sociale, il Piano deve incoraggiare un approccio collaborativo all'innovazione, favorendo la creazione di luoghi, occasioni e reti per l'accesso a soluzioni tecnologiche e pratiche condivise, e deve facilitare processi di innovazione organizzativa, anche tramite il finanziamento di progetti specifici.

### 3. Amministrazione condivisa

**Quadro di riferimento.** La prospettiva aperta dalle trasformazioni del welfare e dei servizi e delle infrastrutture fisiche e sociali di pubblico interesse indica un ruolo sempre più rilevante per l'iniziativa dei soggetti non-profit e dell'economia sociale. I campi in cui la loro presenza è diventata strutturale si sono moltiplicati, e non riguardano più soltanto i temi tradizionali dell'assistenza socio-sanitaria. Dopo anni di progressivo ampliamento delle aree di intervento in cui l'attività dei soggetti dell'economia sociale è divenuta determinante, in un rapporto in parte di complementarità e in parte di compensazione dell'azione pubblica, oggi si pone il tema di passare da una crescita disordinata e ormai dominata dalla sola esigenza di contenere la spesa pubblica, anche se a discapito della qualità dei servizi e delle condizioni di lavoro, spinta dall'urgenza e senza una chiara programmazione, ad un disegno più ordinato e trasparente del rapporto tra i vari attori impegnati nella produzione di beni e servizi di interesse generale. Il nuovo Codice del terzo settore traccia scenari di grande potenzialità in materia di rapporti con la Pubblica amministrazione in tutti i settori di attività in cui possono operare le organizzazioni che appartengono al settore. L'attuazione del principio di sussidiarietà, con l'art.55, ha acquisito uno strumento attuativo che può permettere un effettivo e ampio coinvolgimento delle organizzazioni dell'economia sociale, superando il paradigma bipolare tradizionale. Dopo le iniziali esitazioni e resistenze, che hanno frenato la diffusione della nuova disciplina, la sentenza 131/2020 della Corte costituzionale ha consentito di sciogliere ogni riserva. La portata innovativa degli strumenti di co-programmazione e co-progettazione, previsti per regolare i rapporti tra enti pubblici e enti del terzo settore, si fonda sul riconoscimento che anche questi soggetti sono titolati all'esercizio di attività di interesse generale, al pari dei soggetti pubblici. Viene assunta, in questo quadro, la centralità della partecipazione e dell'inclusione come caratteri imprescindibili per la democratizzazione dei processi decisionali che coinvolgono gli enti del terzo settore. È questo un ulteriore elemento di differenziazione rispetto alle imprese for profit e agli enti pubblici: i processi di innovazione, nonché le pratiche di inclusione e di risposta ai bisogni sociali, non possono continuare ad essere solo il frutto di una determinazione "dall'alto", ma devono radicarsi in una dialettica del riconoscimento in cui gli stessi beneficiari degli interventi sono implicati in senso attivo e responsabile. Sulla base di queste premesse è possibile quindi tracciare un nuovo corso per lo sviluppo delle attività di interesse generale, in cui può acquistare centralità l'apporto di idee ma anche di risorse dei cittadini e delle organizzazioni della società civile.

**Il Piano di azione**, in tema di amministrazione condivisa, può contare su una base giuridica innovativa che pone l'Italia in una posizione avanzata rispetto ad altri Paesi in cui il dibattito sul rapporto tra economia sociale e settore pubblico si svolge ancora e prevalentemente in termini di *public procurement* e dei relativi regimi di favore da riconoscere agli enti senza scopo di lucro. A partire da questa innovazione giuridica è però essenziale sviluppare il complesso delle procedure attuative e delle prassi amministrative che consentano una traduzione efficace dei principi normativi. Occorre un piano di formazione e sperimentazione destinato allo sviluppo dei metodi e degli strumenti da usare nelle attività di co-programmazione e co-progettazione. La materia è ancora troppo recente e nuova perché possa fare riferimento ad un *corpus* di pratiche alle quali ispirarsi. Pertanto è opportuno un programma di progetti-pilota che, in ambiti diversi, consenta il formarsi di una cultura gestionale adeguata, sul versante sia delle amministrazioni pubbliche sia delle organizzazioni di terzo settore. Un tale piano, opportunamente concepito, può favorire una diffusione più rapida dei principi di amministrazione condivisa e così contribuire allo sviluppo di un più efficace approccio al welfare plurale.

#### 4. **Occupazione**

**Quadro di riferimento.** L'apporto dell'economia sociale all'occupazione in Italia è costantemente e significativamente cresciuto nel corso degli ultimi decenni. Il raffronto nel tempo dei dati censuari – a partire dagli inizi del 2000 - indica un incremento che non ha conosciuto sosta neppure nei periodi, come quello successivo alla crisi finanziaria del 2008 e del debito sovrano del 2011, in cui gli altri settori dell'economia hanno fatto registrare dati in flessione. Le analisi mettono in evidenza come anche in termini occupazionali l'economia sociale abbia svolto una funzione anticiclica, non soltanto mantenendo la consistenza dei volumi precedenti ma anche assorbendo addetti in uscita da altri comparti. Nel complesso, l'incidenza sul totale degli occupati in Italia ha superato l'8% e, contrariamente a quanto talvolta suggerito dalla percezione comune, è venuto aumentando anche il contenuto di competenze di questo settore, sempre più presente anche in ambiti in cui le conoscenze e le competenze richieste non sono inferiori rispetto ad altri settori del mondo del lavoro. Peraltro, come confermano numerose indagini qualitative, registrando livelli di soddisfazione del personale che, per effetto dell'allineamento valoriale e delle motivazioni messe in gioco, posizionano l'impiego nell'economia sociale in una fascia di gradimento mediamente superiore rispetto ad altre collocazioni lavorative. Pertanto, in una prospettiva di sviluppo, questa componente del mondo del lavoro ha tutti i requisiti per meritare interventi di sostegno e rafforzamento, anche tenendo presente che le trasformazioni in atto rendono meno vulnerabili alla sostituzione da parte di macchine e sistemi di automazione intelligente molte delle funzioni svolte da una parte importante delle imprese che operano nell'ambito dell'economia sociale. Tutte le analisi che valutano il futuro del lavoro sono concordi, infatti, nel giudicare meno facilmente sostituibile la componente relazionale e empatica presente in molti dei "mestieri sociali".

**Il Piano di azione deve prevedere** misure per favorire il consolidamento e l'ampliamento dell'occupazione nell'economia sociale. Tra queste, andrebbero previsti sgravi fiscali per le nuove assunzioni, in relazione specialmente al programma di interventi previsti per stimolare la ripresa post-emergenza Covid-19. Tale regime andrebbe reso particolarmente attraente per l'assunzione di soggetti fragili e per giovani al primo impiego, ma dovrebbe anche adattarsi alle

esigenze di reinserimento lavorativo di soggetti espulsi dal mercato del lavoro. Oltre che per cooperative che si propongono di mantenere in vita imprese in crisi.

In combinazione con la necessaria revisione dei meccanismi previsti per l'assegnazione del reddito di cittadinanza (RdC), le organizzazioni dell'economia sociale di proprietà dei lavoratori, e che hanno quindi come obiettivo la tutela dei lavoratori - nello specifico le cooperative di lavoro e sociali -, dovrebbero diventare un interlocutore privilegiato per la gestione dei programmi di immissione al lavoro dei soggetti beneficiari del RdC. In quest'ottica si può prevedere che parte delle risorse a questo destinate siano convertite da sussidi erogati agli individui a incentivi assegnati alle imprese sociali per l'inserimento lavorativo dei beneficiari, nonché per la formazione degli stessi in un'ottica "abilitante". Inoltre, il Piano di azione dovrebbe prevedere programmi dedicati di alternanza scuola-lavoro, e – come si dirà oltre – percorsi formativi appositamente concepiti per favorire la destinazione alle organizzazioni dell'economia sociale di una parte dei giovani inseriti nei cicli della formazione professionale.

## 5. Formazione

**Quadro di riferimento.** L'economia sociale – complice la percezione di marginalità che storicamente la accompagna - risente di una scarsa presenza nei curricula formativi italiani, tanto nelle università quanto negli altri circuiti educativi. In generale, sono rari i piani di studio che affrontano in forma articolata e completa i temi relativi all'economia sociale. La stessa formazione post-universitaria, le business school, i master professionalizzanti, le executive school e il variegato mondo della formazione aziendale non offrono molte occasioni per approfondire gli aspetti che caratterizzano questo settore dell'economia. Le conseguenze sono di un duplice ordine: da un lato, le organizzazioni dell'economia sociale, trovandosi a scontare un deficit di conoscenza, sono considerate destinazioni professionali appetibili solo da parte di quanti hanno avuto modo di farne esperienza indipendentemente dal circuito formativo formale. D'altra parte, quando le organizzazioni dell'economia sociale si rivolgono al mercato del lavoro per selezionare potenziali candidati, si trovano per lo più nella condizione di reperire personale, soprattutto per le posizioni medio-alte, che nel corso della propria carriera di studi non ha mai avuto occasione di approfondire le caratteristiche dell'economia sociale, con conseguenti rischi di disallineamento culturale e valoriale. A questa situazione i soggetti dell'economia sociale hanno reagito organizzandosi autonomamente, ma in tal modo non si riesce a spezzare il circolo vizioso di un'offerta formativa che non tiene conto della domanda che emerge da un settore già rilevante e in crescita.

**Il Piano di azione deve prevedere** un'iniziativa nazionale, promossa dal Ministero dell'università e della ricerca e dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, per sviluppare format e modalità organizzative che incoraggino la progettazione di corsi dedicati all'economia sociale in tutti gli atenei italiani. L'ideazione di questi corsi può fare riferimento a esperienze internazionali e ai progetti per la realizzazione di curricula europei di cui esistono diversi esempi all'esame delle istituzioni UE.

A questa azione, va accompagnato un programma – concepito e sostenuto anche con la partecipazione delle imprese dell'economia sociale – per realizzare corsi professionalizzanti e moduli di training-on-the-job e formazione permanente facilmente accessibili e compatibili con le esigenze del mondo del lavoro (anche, ad esempio, con la produzione di corsi on line, in forma di Mooc – *Massive Open Online Courses*).

Un ulteriore impegno deve riguardare, in particolare, la formazione specifica del personale della pubblica amministrazione centrale e degli enti locali, perché siano aggiornati sulla realtà dell'economia sociale, le sue caratteristiche, le modalità specifiche di rapporto con il settore pubblico alla luce del nuovo Codice del terzo settore.

## 6. Visibilità

**Quadro di riferimento.** L'economia sociale sconta – non solo in Italia – una carenza di riconoscimento da parte sia dell'opinione pubblica sia dei *policy-maker*. Ne sono prova sia la poca attenzione riservatela nei vari DPCM adottati nel corso della pandemia e la quasi assenza in tutte le prime bozze del PNRR. Tra le sue cause, una radicata percezione che si tratti di una realtà residuale, orientata prevalentemente ad interventi di tipo assistenziale sui temi della povertà e della marginalità sociale. Una sorta di *problem non solver*. Questo nonostante i dati che l'economia sociale esprime in termini di numero di organizzazioni, di beni prodotti – una parte estremamente rilevante delle produzioni agroalimentari – di servizi gestiti – una quota del commercio al dettaglio di beni alimentari che si avvicina al 50 per cento del totale settoriale e oltre i due terzi dei soli servizi sociali offerti nel Paese – e di occupati. La consistenza oggettiva di questo settore e i suoi ambiti di intervento non sono argomenti conosciuti e dibattuti pubblicamente, così come anche le specificità delle forme giuridiche e organizzative dell'economia sociale sono un tema che riguarda perlopiù un ristretto numero di addetti ai lavori, che stenta a farsi spazio nell'opinione pubblica. È quindi di cruciale rilevanza, per lo sviluppo dell'economia sociale, che migliori la conoscenza dei valori fondanti, delle caratteristiche costitutive, e dei meccanismi di funzionamento delle organizzazioni che ne fanno parte. Analogamente a quanto già osservato in merito al tema della formazione, occorrono azioni per incrementare la conoscenza dell'economia sociale da parte di *policy-maker*, media e opinione pubblica, attraverso la raccolta e messa a disposizione di dati più completi e accurati, campagne pubbliche di sensibilizzazione, occasioni di promozione istituzionale.

**Il Piano di azione deve prevedere** una serie di azioni per favorire una conoscenza più approfondita della realtà dell'economia sociale in Italia, a partire dalla sua consistenza numerica. In analogia a quanto già avviene in altri Paesi (ad es. Spagna e Portogallo), e facendo riferimento alle raccomandazioni di Eurostat, anche nel nostro Paese andrebbe istituito da parte dell'Istituto nazionale di statistica, un conto satellite dell'economia sociale, ovvero una rappresentazione statistica che - ampliando il quadro centrale dei conti economici nazionali, ma basandosi sugli stessi metodi e sulle stesse nomenclature - fornisca una raffigurazione dettagliata di questo specifico ambito dell'economia, trattandone l'impatto economico diretto e indiretto. Una disponibilità di dati accurati e confrontabili con altri settori dell'economia nazionale sarebbe la base per ulteriori analisi specifiche, alimentando quel filone di studi dedicati ad oggi non sufficientemente sviluppato.

A questa base di conoscenza potranno quindi collegarsi iniziative divulgative e di comunicazione rivolte ad un pubblico generale, con il coinvolgimento di media tradizionali e nuovi. Il Piano di azione dovrebbe prevedere la realizzazione di un vero e proprio piano di comunicazione istituzionale per diffondere la conoscenza sull'economia sociale, adeguatamente strutturato per raggiungere un pubblico ampio e diversificato.

## 7. Dialogo istituzionale

**Quadro di riferimento.** All'economia sociale manca una capacità di rappresentanza che permetta un confronto efficace con le istituzioni nazionali, come di recente hanno evidenziato tanto le misure governative adottate per fronteggiare l'emergenza Covid-19 quanto il processo che ha portato all'identificazione dei progetti inclusi nel PNRR. A differenza di quanto avviene in altri Paesi (come ad esempio la Spagna), l'interlocuzione con il Governo e la Pubblica amministrazione centrale avviene con iniziative frammentate che il più delle volte riflettono le esigenze di specifiche categorie o soggetti. Mondo della cooperazione, associazioni e fondazioni - per fare un esempio - solitamente non ritengono di avere elementi comuni sufficienti a portare avanti un'agenda concordata, rinunciando in tal modo a far assumere maggiore rilevanza alla propria voce. Le varie forme organizzative e giuridiche riconducibili all'economia sociale non si riconoscono in una istanza che le rappresenti unitariamente, a differenza di quanto avviene in altri Paesi in cui è maggiormente avvertita l'urgenza di dare una capacità comune di espressione a cooperative e enti senza scopo di lucro, fondazioni filantropiche e imprese sociali. La conseguenza di questa situazione si misura nella scarsa influenza che le organizzazioni dell'economia sociale riescono a esercitare nei processi di definizione e valutazione delle politiche pubbliche, sia nei settori di interesse diretto sia nelle politiche di interesse generale.

**Il Piano di azione deve prevedere** un impegno per promuovere una rappresentanza unitaria delle organizzazioni dell'economia sociale, come presupposto per rendere possibile il confronto tra enti dell'economia sociale e istituzioni pubbliche, allo scopo di favorire la partecipazione ai processi di elaborazione di politiche e strategie nazionali (come, ad esempio, nel quadro della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, o della programmazione relativa all'utilizzo dei fondi strutturali di coesione). Tale impegno andrebbe inserito nel Piano nazionale sotto forma di costituzione di un comitato nazionale per l'economia sociale, in quanto interlocutore riconosciuto dalle autorità di governo. Ma prima ancora di una formalizzazione delle modalità di confronto con le autorità pubbliche e di partecipazione ai processi di *policy*, il Piano di azione deve prevedere un'iniziativa da parte dei soggetti dell'economia sociale rivolta ad individuare e mettere in atto forme efficaci di rappresentanza inclusiva, in grado di coinvolgere e valorizzare nella loro pluralità tutte le forme giuridiche e organizzative riconducibili all'economia sociale.

## 8. Dimensione internazionale

**Quadro di riferimento.** Con il concetto di economia sociale negli ultimi anni si è progressivamente venuto definendo un ambito che include e rappresenta esperienze internazionali che, per quanto diverse, sono comunque raffrontabili e riconducibili entro categorie comuni. Specialmente all'interno dell'Unione europea, si osserva una convergenza entro il perimetro dell'economia sociale di una serie di forme e modelli, tanto giuridici quanto organizzativi, che condividono molti aspetti fondamentali. Dopo una fase in cui è sembrato prevalere un movimento centrifugo, per cui le varie esperienze di economia sociale si descrivevano con caratteri specificamente nazionali e dunque fortemente contestualizzati (dalle *Sociedades laborales* spagnole alla *Société coopérative d'intérêt collectif* francese, dalle imprese sociali italiane alle *Community Interest Company* nel Regno Unito), in tempi più recenti si è fatta strada l'esigenza di far emergere gli elementi comuni rispetto a quelli differenzianti. Anche per iniziativa della Commissione europea, da tempo impegnata nel tentativo di trovare una definizione comune per orientare le proprie *policy*: in un primo momento, con scarso

successo, promuovendo il concetto di *social business*, ed oggi con la definizione più comprensiva (e meglio aderente alla realtà europea) di *social economy*.

Come conseguenza, si sono moltiplicate le occasioni in cui a livello internazionale le varie esperienze si confrontano, mettono in comune pratiche, condividono analisi e indirizzi, contribuiscono alla elaborazione di strumenti comuni e politiche. Nelle principali istituzioni internazionali e organizzazioni multilaterali – dalla Commissione europea alle Nazioni Unite, dall’OCSE alle banche di sviluppo – sono sorti gruppi di lavoro, forum, comitati per l’economia sociale.

**Il Piano di azione deve prevedere** un impegno intenso e articolato perché l’esperienza italiana sia presente nelle sedi internazionali di confronto e elaborazione, sia per rappresentare l’originalità del contesto nazionale all’interno di uno sforzo comune di elaborazione sia per trarre beneficio dal confronto con altre realtà. La strategia italiana deve comprendere un investimento di idee e risorse per partecipare attivamente alle iniziative dei vari organismi (Geces, Untfsse, Gsef, per non citarne che alcuni) in cui si elaborano scenari e proposte di policy, e deve altresì impegnarsi nel promuovere i temi dell’economia sociale nelle sedi internazionali e nelle occasioni in cui l’Italia può contribuire ad esercitare un ruolo di indirizzo (come, ad esempio, nel periodo di presidenza del G20, o aderendo al gruppo di paesi promotori della proposta di risoluzione UN dedicata all’economia sociale).

## 5. LE RACCOMANDAZIONI IN SINTESI

Un vero rilancio dell'economia italiana improntato alla sostenibilità sociale ed ambientale non può che passare da un rafforzamento dell'economia sociale: per il ruolo che già ricopre e per il suo potenziale di sviluppo in ambiti di vitale importanza per il futuro del paese. Serve quindi un **Piano d'Azione** articolato che punti a sostenere la crescita delle organizzazioni dell'economia sociale nei prossimi anni. Allineando peraltro l'Italia con l'Europa nella programmazione e nell'utilizzo dei fondi strutturali, dato che la Commissione Europea sta già lavorando in questa direzione.

In base alle conoscenze sviluppate da Euricse in questi anni di studio e lavoro su (e con) l'economia sociale italiana, un Piano d'azione che punti a sostenere il suo sviluppo dovrebbe essere articolato nei seguenti otto punti:

1. **Consolidamento e sviluppo:** nuove misure di sostegno finanziario che puntino a facilitare la capitalizzazione (tramite nuovi fondi nazionali) e l'accesso al credito, e nuove iniziative di *capacity building* per promuovere un migliore accesso alle risorse della programmazione europea.
2. **Innovazione:** iniziative specifiche nei programmi nazionali di sostegno all'innovazione, misure per favorire soprattutto le iniziative di innovazione incrementale dell'offerta di servizi, l'adozione di soluzioni tecnologicamente aggiornate e la diffusione di strumenti per la digitalizzazione, agevolazioni per promuovere l'assunzione di personale che abbia acquisito il dottorato di ricerca, interventi per favorire i rapporti di collaborazione con centri di ricerca e sistema universitario (anche prevedendo condizioni di favore nell'accesso a tecnologie e servizi di ricerca resi da soggetti a finanziamento pubblico).
3. **Amministrazione condivisa:** dato un quadro giuridico ormai sufficientemente consolidato, occorre ora sviluppare il complesso delle procedure attuative e delle prassi amministrative che consentano una traduzione efficace dei principi normativi in veri processi di co-programmazione e co-progettazione, facendo leva su un programma di progetti pilota che in ambiti diversi consenta il formarsi di una cultura gestionale adeguata, sia sul versante delle amministrazioni pubbliche che su quello delle organizzazioni dell'economia sociale.
4. **Occupazione:** istituzione di un regime di sgravi fiscali per le nuove assunzioni, in relazione specialmente al programma di interventi previsti per stimolare la ripresa post-emergenza Covid-19. Tale regime andrebbe reso particolarmente attraente per l'assunzione di soggetti fragili, giovani al primo impiego, e persone espulse o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro. Le organizzazioni dell'economia sociale dovrebbero diventare un interlocutore privilegiato per la gestione dei programmi di immissione al lavoro dei soggetti beneficiari del Reddito di Cittadinanza, prevedendo che parte delle risorse a questo destinate siano convertite da sussidi erogati agli individui a incentivi assegnati alle imprese sociali per l'inserimento lavorativo dei beneficiari. Inoltre, il Piano di azione dovrebbe prevedere programmi dedicati di alternanza scuola-lavoro.
5. **Formazione:** un'iniziativa nazionale, promossa dal Ministero dell'università e della ricerca e dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, per sviluppare format e modalità organizzative che incoraggino la progettazione di corsi dedicati all'economia sociale in tutti gli atenei italiani. A questa si dovrebbe aggiungere un programma di corsi professionalizzanti

e formazione permanente facilmente accessibile per chi sta già lavorando, e formazione specifica per il personale della pubblica amministrazione.

6. **Visibilità:** creazione da parte dell'Istituto nazionale di statistica di un conto satellite dell'economia sociale che fornisca una raffigurazione dettagliata di questo specifico ambito dell'economia, trattandone l'impatto economico diretto e indiretto. A questa base di conoscenza potranno quindi collegarsi iniziative divulgative e di comunicazione rivolte ad un pubblico generale, con il coinvolgimento di media tradizionali e nuovi. Il Piano di azione dovrebbe prevedere la realizzazione di un vero e proprio piano di comunicazione istituzionale per diffondere la conoscenza sull'economia sociale, adeguatamente strutturato per raggiungere un pubblico ampio e diversificato.
7. **Dialogo istituzionale:** lancio di un'iniziativa da parte dei soggetti dell'economia sociale rivolta ad individuare e mettere in atto forme efficaci di rappresentanza inclusiva, in grado di coinvolgere e valorizzare nella loro pluralità tutte le forme giuridiche e organizzative riconducibili all'economia sociale. Questo passaggio dovrebbe poi condurre alla costituzione di un comitato nazionale per l'economia sociale, in quanto interlocutore riconosciuto dalle autorità di governo.
8. **Dimensione internazionale:** la strategia italiana deve comprendere un investimento di idee e risorse per partecipare attivamente alle iniziative dei vari organismi (Geces, Unifsse, Gsef, per non citarne che alcuni) in cui si elaborano scenari e proposte di policy, e deve altresì impegnarsi nel promuovere i temi dell'economia sociale nelle sedi internazionali e nelle occasioni in cui l'Italia può contribuire ad esercitare un ruolo di indirizzo (come, ad esempio, nel periodo di presidenza del G20, o aderendo al gruppo di paesi promotori della proposta di risoluzione UN dedicata all'economia sociale).