Il Piano d’Azione per l’economia sociale: le implicazioni per l’Italia (II parte)

A cura di Federico Razetti, Patrik Vesan, | 25 luglio 2022

Intervista a Gianluca Salvatori e Felice Scalvini su genesi, sviluppi e ricadute del Piano d’Azione approvato dalla Commissione.

Il 23 giugno 2022, la Fondazione comunitaria della Valle d’Aosta ha organizzato ad Aosta, in collaborazione con la sezione regionale del Forum del Terzo Settore, il CVS-Valle d’Aosta e le principali centrali cooperative valdostane, un seminario dedicato al Piano d’azione e delle sue ricadute nazionali e locali. A margine dell’incontro, abbiamo raccolto il punto di vista di due importanti testimoni delle trasformazioni in atto nel mondo dell’economia sociale: Gianluca Salvatori, segretario generale di Euricse, e Felice Scalvini, presidente onorario di Assifero. Divisa in due parti, presentiamo qui la seconda parte dell'intervista, mentre la prima parte dell'intervista è reperibile qui.

Il Piano d’azione europeo per l’economia sociale è stato approvato a fine 2021. A livello nazionale quali saranno i prossimi passaggi? In che posizione si trova l’Italia rispetto all’implementazione del Piano?

G.S.: Per prima cosa, al di là dell’attuazione del Piano, i servizi della Commissione stanno lavorando alla predisposizione di una raccomandazione da sottoporre al Consiglio. Io penso che l’Italia potrebbe fornire un importante contributo ai lavori attualmente in corso. Al momento, però, il tema dell’economia sociale è affidato a tre diversi ministeri - il Ministero dello sviluppo economico per le cooperative, il Ministero del Lavoro per il Terzo Settore, e il Ministro dell’Economia e delle Finanze con una nuova competenza sull’economia sociale – e il rischio è che si disperdano le risorse e/o non si colga fino in fondo l’opportunità. A livello dei Paesi membri, le implicazioni del Piano riguardano tre aspetti: la visibilità e il riconoscimento istituzionale dei soggetti dell’economia sociale, gli strumenti di sostengo allo sviluppo dell’economia sociale e infine l’adozione di un piano nazionale che traduca in azioni concrete le indicazioni europee.

F.S.: In merito al primo aspetto – ovvero la identificabilità e di conseguenza la visibilità dei soggetti dell’economia sociale – in Italia siamo avvantaggiati. Disponiamo di un corpus normativo che non ha eguali in Europa e nel mondo. Da una parte la legislazione cooperativa con l’articolazione e il fondamento costituzionale che la caratterizzano. Dall’altra il Terzo Settore disciplinato con un corpus unitario dal Decreto legislativo 117/2017. In altri Paesi europei non c’è niente di analogo, mentre l’Italia ha creato un Codice che ha definito, seppur con alcuni limiti e una lentezza di attuazione deprecabile, un quadro che ha una sua coerenza e che segnala anche una “sottolineatura istituzionale”. Infatti un Codice - pur non avendo un potere autoritativo superiore alle altre leggi - è però una legge che tende ad esercitare un impatto maggiore sul sistema sociale ed economico di riferimento. E poi, come dicevo sopra, abbiamo una legislazione sulle cooperative che è una delle più evolute a livello mondiale ed è incardinata in una specifica norma costituzionale, cosa abbastanza rara, dato che solo altri sei Paesi danno un riconoscimento simile all’impresa cooperativa. Però, a fronte di questo quadro favorevole, l’approccio che vedo nei soggetti della cooperazione e del Terzo settore presenti sui diversi tavoli istituzionali molto spesso non è da **protagonisti coesi** dell’economia sociale, ma da soggetti singoli che cercano di conquistarsi qualche spazio competitivo anche rispetto agli altri soggetti dell’Economia Sociale, qualche piccolo vantaggio fiscale, qualche piccola libertà. Confido che il Piano d’Azione possa spingere questi soggetti ad attivarsi per capire come all’interno del nuovo “arcipelago emergente” del Terzo settore vi siano opere di collegamento e di bonifica da fare. Opere di bonifica che si realizzano costruendo canali, definendo funzioni, costruendo ponti tra le diverse realtà. In una parola, consolidando i legami istituzionali, strategici e operativi. Tutto ciò può essere fatto a più livelli, a partire da quello locale, perché l’Action Plan non è semplicemente un “quadro di riferimento” rispetto al quale aspettare una serie di ulteriori provvedimenti, che pure potranno arrivare. Al contrario, sarà la capacità dei territori, delle organizzazioni di mettersi in moto, a fare la differenza.

G.S.: Aggiungo che noi parliamo di Terzo Settore, mentre l'Europa parla di economia sociale. La scelta della Commissione è stata di optare per la definizione più ampia, intendendo con economia sociale l'insieme di tutte quelle organizzazioni che noi chiamiamo Terzo Settore, **ma anche** di tutto il mondo della cooperazione non sociale. Quello che conta, dal punto di vista della Commissione – e lo stesso discorso è fatto dall'Oil e dall'Ocse – è che siamo di fronte ad un **modello economico**, che ha un "software" di funzionamento uguale per tutte le organizzazioni che lo compongono, fatto di non distribuzione di utili e di patrimonio, priorità della persona rispetto al capitale, di regole di **governance** democratiche o partecipative. La percezione è che, a partire da un diverso modo di fare economia, si possa ripensare anche il tema delle istituzioni e della coesione sociale. Quindi è importante mettere l'accento sulla dimensione economica. Può sembrare una forzatura in alcuni casi. Ma in realtà anche organizzazioni che non hanno la forma di impresa sono organizzazioni che producono beni e servizi, materiali o immateriali, quindi svolgono un'attività economica. Insomma, la sfida è sul terreno economico. Questo in Italia ci porrà il problema di un allineamento in termini di concetti, che richiederà un certo sforzo, ma che è in qualche modo inevitabile se vogliamo essere coerenti con il dibattito internazionale.

F.S.: Sì, in Italia c'è un fiorire di definizioni rispetto alle quali sarebbe opportuno evitare di perdersi in contrapposizioni, che molto spesso hanno a che fare più che altro con personalismi. Si è imposto il termine Terzo Settore, dopo che il rapporto di Giorgio Ruffolo e Jacques Delors nel 1986 introdusse l'espressione *Troisième système*. Noi lo importammo e poi lo utilizzammo con Carlo Borzaga per lanciare la "stagione del Terzo Settore" in Italia. Ora occorrerebbe accettare di avere l'Economia sociale come contenitore concettuale e definitorio. Contenitore che il Piano europeo definisce in modo soddisfacente, fondandolo su pochi, ma importanti elementi: **il primato delle persone, il fine sociale e/o ambientale, il reinvestimento degli utili, i sistemi di proprietà.** Quindi, in Italia probabilmente la prima cosa da fare sulla definizione sarebbe cercare di creare una consapevolezza diffusa sull'opportunità di usare il termine "economia sociale" come un contenitore delle diverse soggettività: è quello che fa l'Europa. Questo, però, significa impegnarsi in elaborazioni, convegni, evitare di difendere la propria diversità di "piccola popolazione" all'interno di questo nuovo arcipelago, e ragionare invece come un'etnia che si riconosce all'interno di una "nazione" più ampia, probabilmente scoprendo anche che le differenze sono meno di quelle presupposte. È un'operazione culturale alla quale non in molti si stanno applicando.

Il Piano potrà avere altre implicazioni a livello nazionale?

G.S.: Una seconda implicazione riguarda la messa in atto di strumenti di sostegno allo sviluppo di questo pezzo di mondo sociale ed economico. È un passaggio importante perché impatta su questioni concrete come gli aiuti di Stato. Il Piano riconosce che l'economia sociale ha delle caratteristiche proprie e invita i Governi ad adottare strumenti per favorirne lo sviluppo: si pongono quindi questioni di natura fiscale, di contribuzione del bilancio pubblico allo sviluppo di queste organizzazioni, del loro rapporto con la Pubblica Amministrazione, molto diverse rispetto al dogma del "livellare il piano di gioco" (*levelling the playing field*). Questo è un passaggio contenuto nel Piano, ma è ancora un po' criptico: richiederà ulteriori sviluppi e noi italiani, su questo, abbiamo qualcosa da dire. Con il Codice del Terzo Settore - mi riferisco in particolare all'art. 55 - abbiamo introdotto il principio di un rapporto tra queste organizzazioni e Pubblica Amministrazione non basato su una transazione economico-commerciale, ma sulla collaborazione. Ecco, questo principio è ancora ostico per le istituzioni europee, che preferiscono focalizzare l'attenzione sul *social public procurement*. Questo istituto è certamente importante, ma è solo una parte del discorso, che non "sfonda" rispetto a un modello diverso di relazione tra la sfera del pubblico ed economia sociale.

F.S.: Co-programmazione e co-progettazione vedono in questo momento in Italia il mondo del Terzo Settore, e della cooperazione sociale in particolare, molto disorientato. Si dice spesso che gli Enti pubblici devono fare co-progettazione. Ma se la co-progettazione bisogna farla in due, innanzitutto devi essere tu, Terzo Settore, capace di farla. E se vuoi fare co-progettazione con la Pubblica Amministrazione, innanzitutto devi dimostrare di saperla fare con altre organizzazioni dell'economia sociale. Certo, dopo quarant'anni di mantra per cui le cooperative devono crescere ed essere competitive sul mercato, dopo che sono stati fatti corsi di formazione per insegnare come bisogna competere e ci si è attrezzati con uffici legali in grado di avviare un ricorso appena non arrivi primo alla gara, riconvertirsi non è semplice. Bisogna studiare, sperimentare, bisogna anche reindirizzare una parte delle risorse destinate all'assistenza legale stabile all'assistenza stabile di qualcuno che ti insegni a fare la co-progettazione. C'è la capacità politica dell'insieme di questi soggetti di proporre una visione e soluzioni, comuni e condivise, all'interno di un sistema dove ovviamente giocano la loro parte la PA, da un lato, e

l'imprenditoria privata, dall'altro? C'è la capacità di affermarsi come un insieme capace di una proposta collettiva e coerente sui temi ambientali, sociali, della vivibilità dei territori? Ripeto, la co-progettazione innanzitutto bisogna farla tra cooperative: non è uno strumento tecnico – dopo vengono anche le strumentazioni tecniche – ma è prima di tutto un atteggiamento mentale.

Oltre al riconoscimento istituzionale e all'allestimento di strumenti di sostegno, su quale altra dimensione potrà incidere il Piano?

G.S.: Il Piano ha una terza parte molto più operativa, indica una serie di obiettivi concreti e di misure affinché i governi nazionali possano produrre i **loro** Piani d'Azione. Il prossimo passaggio sarà quello, Paese per Paese, di dotarsi di un Piano Nazionale. In Italia il Piano Nazionale è ancora distante, perché se noi prendiamo il PNRR, la presenza del Terzo Settore e dell'economia sociale è molto più limitata rispetto a quella osservabile nel Piano spagnolo o nel Piano francese. Il Piano francese lo mette addirittura in premessa. Il Piano italiano, invece, confina il riferimento al Terzo Settore alla parte molto tradizionale dei servizi sociali: è un modo vecchio di pensare a questo mondo, diversamente da quanto fanno il Piano d'Azione europeo, la definizione dell'Oil, quella dell'Ocse, che indicano l'economia sociale non soltanto in termini di imprese che si occupano di temi sociali, ma di imprese che si occupano *di ogni tema*, ma in modo diverso.

In conclusione, che cosa possiamo aspettarci guardando al prossimo futuro?

G.S.: Ci troviamo in un momento speciale, c'è uno spazio da riempire attraverso le organizzazioni esistenti, ma anche attraverso la creatività di nuove organizzazioni o di **nuovi modi delle organizzazioni esistenti di essere attive**. Ci sono parecchi elementi che il Piano d'azione evoca e che sono di responsabilità dei Governi, ma ci sono anche parecchi elementi che sono responsabilità delle organizzazioni dell'economia sociale, che non possono pensare di transitare dalla passata alla nuova stagione come se il contesto non fosse cambiato. Queste organizzazioni dovrebbero cercare di comprendere quali sono le opportunità che questo nuovo tempo pone e per organizzarsi diversamente in termini di cultura, formazione, strategie e capacità di lavoro in rete. C'è molto da fare in termini di adattamento, per fare sì che questo momento un po' speciale venga colto in tutte le sue opportunità e non venga sprecato. Si tratta di un lavoro di anni: il Piano d'Azione durerà fino al 2030, però è chiaro che l'accelerazione necessaria è ora perché ora si coglie la difficoltà di definire un nuovo modello di società, di sviluppo economico, che stenta ad emergere perché ci siamo liberati di quello passato, ma quello nuovo ancora non è evidente a tutti in tutte le sue implicazioni.

F.S.: Questo adattamento ha bisogno di un lavoro di studio e di ricerca, a mio modo di vedere, e di un lavoro di formazione. Ma – mi chiedo – su questo esiste la consapevolezza e l'intenzionalità, da parte soprattutto dei soggetti più rilevanti, di mettere a disposizione risorse per compartecipare a una elaborazione collettiva in tema di economia sociale? Per fare ricerca, costruire un pensiero, una visione, analizzare le dinamiche reali e trarne insegnamenti per formulare proposte di *policy*, bisogna avere anche un po' di risorse. Se si vuole costruire un futuro, occorre fare investimenti per articolare il pensiero di questo futuro collettivo. E la ricerca serve a questo. Poi occorre anche la formazione, perché senza leader che siano in grado di mettere in campo questa visione comune, questo approccio e queste consapevolezze, diventa molto difficile immaginare che ci sia poi uno sviluppo effettivo e duraturo. In questi anni, gran parte della formazione è stata mutuata dalla formazione manageriale del mondo profit, tutta impostata sulla capacità di muoversi entro regimi concorrenziali, non entro sistemi cooperativi, collaborativi. Quando dico che l'avvento e la costruzione di spazi di sempre maggior sviluppo per l'economia sociale non vanno considerati un "pranzo di gala", dico che sono necessari cambiamenti profondi per renderci in grado di ricostruire una nostra cultura e un *modus operandi* alternativo a quello che ci è stato raccontato per trent'anni come il modo migliore per gestire le organizzazioni e le aziende. Le organizzazioni filantropiche possono giocare un ruolo-chiave. La filantropia in Italia eroga circa 2 miliardi e 200 milioni di euro l'anno: se queste risorse fossero destinate, consapevolmente, a diventare un fattore di sviluppo del mondo dell'economia sociale, per abilitarlo e qualificarlo nella risposta ai bisogni sociali, ambientali complessivi della società, l'economia sociale non avrebbe nessun bisogno del PNRR! Oggi gli enti filantropici si stanno immaginando come erogatori rispetto ai bisogni dei territori o come investitori, insieme ad altri, per i fattori strategici di sviluppo per l'economia sociale? Almeno una parte delle risorse erogative dovrebbe andare a rinforzare le organizzazioni, e non solo le organizzazioni singole, ma in quanto partecipi di un disegno collettivo di sviluppo, in un lavoro sul medio-lungo periodo. Il mio è una sorta di appello: sono convinto che il successo dell'economia sociale dipenderà solo marginalmente dai Piani d'Azione nazionali, ma dipenderà soprattutto dalla capacità del "popolo" dell'economia sociale di guardarsi,

trasversalmente, reciprocamente, con occhi nuovi, diversi, orientati al futuro, e dalla capacità che questo popolo avrà di mettersi in moto collettivamente, in Italia e nei singoli territori.