

Sguardi sul Pnrr dal mondo del lavoro

«*Appunti*» torna sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui, com'è noto, sono affidate grandi speranze per un rilancio del sistema-paese, duramente provato da un anno e mezzo di crisi pandemica, con le conseguenti crisi economica e sociale. Il tema è di tale ampiezza e delicatezza che merita di essere ripreso e considerato sotto vari profili, dando voce a soggetti con diversificate competenze ed esperienze. In questo numero abbiamo interpellato due operatori del mondo del lavoro. Nel primo caso, si tratta di un sindacalista che presenta la questione del nostro Pnrr nel quadro dei dispositivi, incominciando dal Next Generation EU, escogitati in sede di Unione europea per venire incontro ai gravi problemi di ripresa dei paesi membri: egli rivendica la necessità di una concertazione fra i soggetti chiamati in causa per gestire i progetti d'intervento iscritti nel Piano nazionale; nel secondo caso, la riflessione è affidata a un alto dirigente del settore cooperativistico – egli pure convinto della necessità del metodo di concertazione –, che rivendica il ruolo della rete di cooperative in ordine al nostro rilancio socio-economico. Da ricordare che mentre ci accingiamo a licenziare questo fascicolo (23/6) l'Ue ha dato il via libero al Pnrr presentato dal governo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Analisi e appello alla concertazione

ENZO MARRAFINO

Formatore Cisl Nazionale

► Introduzione

Sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), accompagnato dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari, si è scritto già molto, e molto ci sarà da scriversi

nei prossimi anni. Accanto all'informazione dei *media*, si va sviluppando un "florilegio" di articoli e saggi specializzati.

Dal 30 aprile 2021, data d'invio alla Commissione europea, il Pnrr è entrato di prepotenza nei discorsi degli addetti ai lavori

(politici, amministratori locali, economisti, banchieri, imprenditori, sindacalisti, ordini professionali, a vario titolo coinvolti nella gestione/realizzazione delle opere che saranno programmate) e del cittadino comune, che vede in questo strumento una sorta di *Piano Marshall* per superare la grave crisi sanitaria, economica e sociale provocata dall'emergenza pandemica.

Da operatore sindacale, vorrei offrire un metodo di lettura del Pnrr per facilitare la comprensione di questo complesso strumento di politica istituzionale, economico-finanziaria e sociale che ci accompagnerà fino al 31 dicembre 2028, quando «la Commissione presenterà al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo una relazione di valutazione *ex post* indipendente» (art. 32 del Regolamento n. 241/2021).

► Da dove partire?

Cominciamo con la cornice predisposta dalla *governance* istituzionale dell'Unione europea (Commissione, Consiglio e Parlamento), per poi progettare l'orditura (il Dispositivo di ripresa e di resilienza) che caratterizza i Pnrr degli Stati membri. L'ordito è il disegno per la tessitura dei Piani nazionali, che trovano la loro motivazione istituzionale nel Trattato sul funzionamento dell'Ue (artt. 120, 121, 148, 174, 175), il quale fissa le norme per realizzare e rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. I motivi del rafforzamento vanno ricercati nelle due precedenti crisi socio-economiche: quella mondiale del 2008-09 e quella dell'Euro (2010-12). Ad esse si è aggiunta la pandemia da Covid-19, che ha cambiato

le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell'Unione, inducendo a sospendere i vincoli di Maastricht (i Patti di stabilità). Del resto, gli stessi principi ispiratori dell'Ue hanno rischiato di essere travolti dalle emergenze susseguenti alla crisi pandemica. Da qui la necessità di rimettere al centro della politica dell'Unione una serie di misure straordinarie per consolidare i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, al fine di rafforzare la competitività, il potenziale di crescita e di sostenibilità della finanza pubblica, introducendo riforme basate su solidarietà, integrazione, giustizia sociale, equa distribuzione della ricchezza, premurandosi altresì di promuovere un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, di garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, di tutelare persone e gruppi più vulnerabili.

Sulla base di questa premessa, agli Stati membri è stato chiesto di elaborare proprie strategie pluriennali d'investimento per sostenere le riforme suindicate. Dal canto suo, il Consiglio europeo ha dato vita a un forte «patto di solidarietà europeo per la ripresa e la crescita». Pertanto, i Piani nazionali, secondo l'intenzione della *governance* Ue, devono rispondere alla necessità di realizzare politiche di sviluppo socio-economico sostenibili e resilienti, di attrezzare sistemi finanziari e di *Welfare* in grado di reagire con efficacia agli *shock* provocati dalla pandemia.

► I Piani pluriennali di sviluppo

Si legge nelle premesse al Regolamento del 12 febbraio 2021: «Gli Stati membri devono elaborare le proprie strategie nazio-

nali pluriennali di investimento a sostegno di tali riforme, tenendo in considerazione l'accordo di Parigi [...] i piani nazionali per l'energia e il clima [...] i piani di attuazione della garanzia per i giovani [...] al conseguimento del *Green Deal* europeo (approvato il 14 marzo 2019 con obiettivi da raggiungersi entro il 2030), del pilastro europeo dei diritti sociali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Onu (Agenda 2030)». Inoltre, si raccomanda agli Stati di realizzare interventi che rispettino il principio di «non arrecare un danno significativo» all'ambiente e la garanzia di un «pacchetto di strumenti per la cibersicurezza del 5G». È questo lo scenario in cui i Pnrr devono orientare i loro sforzi in una visione unitaria di un'Europa equa e sostenibile.

Con quali *mezzi finanziari* realizzare un progetto così ambizioso? A tale proposito, l'Ue ha messo in campo una notevole batteria di strumenti. Cerchiamo allora di orientarci tra i diversi fondi e meccanismi predisposti, considerando le tappe più significative dell'ultimo anno: 27 maggio 2020, in risposta alla crisi senza precedenti da Coronavirus, la Commissione europea propone lo strumento temporaneo per la ripresa, denominato *Next Generation EU*, dotato di 750 mld di euro, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'Ue per il 2021-27; 21 luglio, i capi di Stato o di governo dell'Unione raggiungono l'accordo politico; 10 novembre, il Parlamento e il Consiglio europei trovano l'intesa sulla proposta; 10 dicembre, gli Stati membri convengono sul fatto di completare l'adozione del Regolamento circa il quadro finanziario pluriennale; 17 dicembre, il Consiglio, dopo l'approvazione del giorno precedente da parte del Parlamento, adotta

il bilancio 2021-27 dell'Ue; 18 dicembre, il Parlamento e il Consiglio europei raggiungono l'accordo sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf), cioè il programma operativo su cui poggia NGEU (Regolamento n. 241, 12 febbraio 2021).

Il Regolamento istitutivo del Rrf stabilisce gli obiettivi e l'ambito di azione del dispositivo, il suo finanziamento, le forme per finanziare, da parte dell'Unione, gli Stati membri e le regole di erogazione dei contributi.

Nei documenti ufficiali della Commissione europea, si legge: «Con un bilancio di 807 miliardi di euro a prezzi correnti, *Next Generation EU* contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di Coronavirus e a preparare l'Ue alle sfide future. Lo strumento contribuirà alla costruzione di un'Europa post Covid-19 più verde, digitale, resiliente e meglio attrezzata per far fronte alle sfide presenti e future. Il fulcro di NGEU è rappresentato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, uno strumento destinato a fornire sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli Stati membri dell'Ue. I contratti/impegni nel quadro di *Next Generation EU* possono essere conclusi fino alla fine del 2023, mentre i pagamenti relativi ai prestiti continueranno fino alla fine del 2026. A seguito dell'approvazione della decisione relativa alle risorse proprie da parte di tutti gli Stati membri dell'Ue, la Commissione può ora iniziare a reperire risorse per finanziare la ripresa dell'Europa tramite NGEU».

Alla fine dell'intero *iter* istituzionale, l'Unione europea ha messo in campo interventi di circa 2.000 mld di euro da spendersi nel periodo 2021-27. Tutti i fondi program-

mati convergono sugli obiettivi predetti. La cornice finanziaria è il bilancio europeo 2021-27 (1.210 mld di euro), cui si aggiungono 800 mld del NGEU, come indicato nel *Multiannual Financial Framework* 2021-27.

Di questo considerevole volume di soldi quanto andrà a finanziare ripresa e resilienza? Come orientarsi tra le diverse sigle dei fondi che continuiamo a leggere sui giornali? Cerchiamo di ricostruire il quadro finanziario di riferimento. Il NGEU è il contenitore di diversi fondi: Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (Rrf, detto anche *Recovery Fund* 672,5 mld di euro, di cui 360 come prestiti e 312,5 come sovvenzioni); React-EU (47,5 mld); Orizzonte Europa (5 mld); Fondo InvestEU (5 mld); Sviluppo rurale (7,5 mld); Fondo per una giusta transizione (Jft) (10 mld); RescEU (1,9 mld). Il tutto per un totale di 750 mld di euro (Fonte Commissione europea, Luglio 2020).

► Il Pnrr Italia

La richiesta del governo italiano è stata pari a 191,5 mld di euro (68,9 in sovvenzioni e 122,6 in prestiti, da restituirsi in 35 anni). «Il primo 70% delle sovvenzioni è già fissato dalla versione ufficiale del Regolamento Rrf, mentre la rimanente parte verrà definitivamente determinata entro il 30 giugno 2022 in base all'andamento del Pil degli Stati membri registrato nel 2020-21. L'ammontare dei prestiti Rrf all'Italia è stato stimato in base al limite massimo del 6,8% del reddito nazionale lordo, d'accordo con la *task force* della Commissione» (dal testo del Pnrr del governo, Aprile 2021).

L'Italia è lo Stato membro che si è visto attribuire la quota più rilevante del NGEU.

Ricostruita la cornice, vediamo come si sviluppa la "trama del Pnrr Italia", senza avventurarci nella sua struttura (assi, missioni, componenti, riforme, interventi e quadro macroeconomico, livello di *governance*).

L'Italia, come gli altri paesi, si muove in una pratica di sviluppo e investimenti guidata (e controllata) dalla Commissione europea. Questo non significa che il nostro Pnrr sia "commissariato": risponde semplicemente al modello indicato dall'Ue a tutti gli Stati per poter accedere ai finanziamenti

Al nostro Pnrr sono state rivolte varie critiche: manca di una visione unitaria; è uno "spezzatino" poco coerente di vari interventi ecc. In realtà, la visione unitaria dello scenario di paese (e di Europa) da realizzarsi ci viene dalle linee guida dell'Ue.

La Commissione europea, infatti, ha indicato in 6 "pilastri" la struttura portante dei Piani di ripresa e di resilienza. Sono: Transizione verde; Trasformazione digitale; Crescita sostenibile e inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; Politiche per le nuove generazioni.

A questi "pilastri" si aggiungono 7 *Flagship* ("iniziative faro"). Gli Stati membri sono invitati a fornire informazioni sulle componenti del loro Pnrr che contribuiranno alle sette "ammiraglie europee" individuate nella comunicazione (17/9/2020) della Commissione europea sulla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021. Ecco i 7 riferimenti espressi con i verbi italiani prossimi alle indicazioni in inglese dei documenti ufficiali: "accendere"/potenziare; rinnovare; ricaricare; collegare; modernizzare; "scalare"; riqualificare e aggiornare.

Come nella scuola guida, è l'istruttore che indica il percorso da seguirsi; anche nel nostro caso la Commissione europea indica all'Italia un percorso da farsi attraverso specifiche Raccomandazioni, inviate nel 2019-20. Questi i titoli principali: Produttività e competitività; Riduzione pressione fiscale sul lavoro e lotta all'evasione fiscale; Diminuzione debito pubblico; Partecipazione femminile al mercato del lavoro e disoccupazione; Qualità delle attività bancarie e finanziamenti alle piccole imprese; Spesa pubblica ed efficienza della Pubblica Amministrazione; Miglioramento dei risultati scolastici; Investimenti in ricerca; Riduzione tempi dei processi civili; Lotta alla corruzione e abbassamento durata dei processi penali. Queste Raccomandazioni implicano interventi necessari per poter avere ricadute anche a livello macroeconomico. Sulla base di ciò il governo ha modellato le seguenti *riforme* che caratterizzeranno il Pnrr. Si tratta di: *Riforme orizzontali* (Pubblica Amministrazione e Giustizia); *Riforme abilitanti* (Semplificazione e razionalizzazione legislativa; Digitalizzazione dell'intero apparato amministrativo, contabile, economico-patrimoniale; Revisione sistema di tassazione; Promozione della concorrenza); *Riforme di accompagnamento* (Fisco; *Family Act*; sostegno al reddito dei lavoratori; legge sul consumo del suolo).

► Le sfide che ci attendono

Il governo Draghi ha presentato un pacchetto complessivo di 248 mld di euro (191,5 dal Rrf, 30,6 dal Pnc e altri 26 da «destinarsi alla realizzazione di opere specifiche»). Le voci più significative, in

coerenza con le linee guida di Bruxelles, sono: rivoluzione verde e transizione ecologica (40% delle risorse, cioè 68,6 mld); digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (27%, ossia 49,2 mld); inclusione e coesione sociale (10%, 22,4 mld).

Secondo le previsioni del governo, il Pnrr avrà un sicuro e positivo impatto sui 12 indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (Bes). Nel testo relativo a questo aspetto, allegato al Documento di Economia e Finanza (Def) 2021, a firma del presidente del Consiglio e del ministro dell'Economia, si legge: «In tale scenario (Pnrr) gli indicatori Bes sono previsti in miglioramento lungo l'intero orizzonte di programmazione, ad eccezione delle emissioni di CO₂ e altri gas climalteranti *pro capite*. Nello scenario programmatico le politiche annunciate dal governo, che è possibile ricondurre a due ambiti principali, ovvero da una parte il sostegno alle famiglie e alle imprese e dall'altra il rafforzamento delle misure contenute nel Pnrr, produrranno un'accelerazione della dinamica migliorativa della maggior parte degli indicatori».

Dall'esame del contenuto del Pnrr, si ricava una prevalente attenzione per l'indicatore Reddito Disponibile Lordo Corretto *pro capite* (Rdlc) rispetto all'impatto degli investimenti e delle riforme. Tutte le missioni del Pnrr includono investimenti e riforme in grado di sostenere il reddito delle famiglie e dei lavoratori: direttamente, attraverso trasferimenti sociali in *kind* per beni e servizi primari (asili nido, alloggi, assistenza sanitaria, servizi sociali) indirizzati in particolare a famiglie, anziani, disabili, persone vulnerabili, o indirettamente, tramite investimenti che avranno l'effetto di aumentare il reddito nazionale.

Nella prospettiva del dominio «Benessere economico», molte misure a sostegno del Rdlc possono anche concorrere a ridurre la disuguaglianza del reddito netto e contrastare la povertà assoluta. Particolarmente rilevante è la missione dedicata all'inclusione e alla coesione sociale, che implica investimenti e riforme volti a rafforzare le prestazioni soprattutto per i gruppi economicamente più svantaggiati.

Il rafforzamento dei servizi socio-sanitari, unitamente alla salvaguardia della qualità dell'aria e alla tutela delle aree verdi, possono senz'altro migliorare le condizioni di vita e la loro percezione, con riflessi positivi anche sull'indicatore speranza di vita in buona salute alla nascita.

La valorizzazione, poi, dei giovani è una priorità per il raggiungimento degli obiettivi del Piano. L'attenzione viene posta sull'istruzione, di ogni ordine e grado, come cardine per poter sviluppare le competenze necessarie nel mondo del lavoro. Investimenti e riforme potranno contribuire a contrastare il fenomeno degli abbandoni scolastici, monitorati dall'indicatore Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, del dominio «Istruzione e formazione». A contribuire a future *performance* positive dell'indicatore intervengono anche gli investimenti nel servizio civile universale e gli interventi per combattere la povertà educativa.

Concorrono a rafforzare l'inserimento lavorativo e a migliorare l'indicatore Tasso di mancata partecipazione al lavoro alcune misure di politiche attive a sostegno dell'occupazione, della digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione, nonché dei servizi d'istruzione e formazione. Di rilievo è la prevista riforma delle

lauree abilitanti per certe professioni, che agevola l'ingresso nel mercato del lavoro. Il potenziamento dei servizi educativi per la prima infanzia e l'estensione del tempo pieno e delle mense nelle scuole contribuiranno senz'altro al sostegno dell'occupazione delle madri con figli piccoli.

Ancora, gli investimenti dedicati alla digitalizzazione delle Amministrazioni centrali e allo sviluppo del capitale umano dei dipendenti pubblici possono sostenere l'efficienza della Giustizia civile, misurata dal relativo indicatore Bes.

Infine, l'economia circolare, la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'«efficientamento» energetico e lo sviluppo di trasporti sostenibili, contribuendo alla riduzione delle emissioni di CO₂ e degli altri gas climalteranti, concorrono sicuramente a migliorare i relativi indicatori del Bes.

► Considerazioni finali

Dal mio punto di osservazione – quello di operatore sindacale – il giudizio complessivo sul nostro Pnrr non può non essere positivo: per l'Italia, infatti, il Piano predisposto costituisce l'ultima chiamata, senza appello, per cambiare le situazioni deficitarie, recuperare competitività, ritrovare la strada della crescita stabile, dotarci di un «progetto paese», disinnescare crisi industriali, creare lavoro di qualità, ridurre disuguaglianze e divari territoriali. Molta attenzione meritano gli interventi finalizzati alla Coesione territoriale, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

Gli obiettivi e le scelte di sistema contenute nel programma predisposto dal governo sul *Recovery Plan* sono condivisibili e coe-

renti con le macro indicazioni dell'Europa. Questo impegno di così grande portata necessita, per altro, d'innovazione metodologica nella gestione del complessivo bene comune del paese, anche in considerazione del fatto che le ingenti risorse finanziarie prese a prestito ipotizzano il futuro delle giovani generazioni. In quest'ottica, il debito che si va a contrarre richiede un atto di consapevole responsabilità per una corretta ed efficace gestione/realizzazione dei programmi previsti dal nostro Pnrr.

La sfida che ci si trova di fronte è anche legata al modo con cui il governo intende gestire la partita del coinvolgimento degli attori istituzionali, economici e sociali. Infatti, diventa fondamentale che il governo si renda disponibile ad approfondimenti strutturati e programmati sulle singole questioni, ben oltre, quindi, la mera informativa, sia per una puntuale comprensione degli aspetti di dettaglio dei singoli interventi previsti, al fine di valutarne la concretezza e l'impatto effettivo, sia per raccordarli al meglio con le riforme necessarie che riguardano Lavoro, Politiche industriali, Infrastrutture, Sanità, Pubblica Amministrazione, Scuola, Giustizia, Fisco. Cioè l'intero arco delle politiche che segneranno il futuro dell'Italia nei prossimi 30 anni.

Non si realizza un cambiamento di questa portata prescindendo dalla *concertazione* con parti sociali, forze economiche e produttive, in tutte le fasi degli interventi programmati (progettazione, realizzazione, monitoraggio degli esiti).

Considerate le difficoltà politiche attuali, è ancora più necessario che la concertazione sia assunta come metodo stabile e formalizzato. Tale metodo, che, fra l'altro, ha consentito passi decisivi per il nostro ingresso nell'Euro, significa assunzione di responsabilità da parte di tutti, orientata alla difesa e allo sviluppo non di interessi particolaristici, ma del bene comune.

Purtroppo l'art. 3 del dl n. 77/2021 sulle Semplificazioni, che prevede il Tavolo permanente di partenariato economico, sociale e territoriale, non offre soluzioni esaurienti in ordine al coinvolgimento corresponsabile di tutte le parti chiamate in causa nella gestione del Pnrr.

Bisogna rendersi conto che tale Piano, a scavalco di almeno due legislature, è di rilevanza intergenerazionale per dimensioni quantitative, straordinarietà d'impatto, dispiegamento temporale; inoltre, a motivo della creazione di un ulteriore consistente *stock* di debito che erediteranno i nostri figli, esso si eleva al di sopra delle parti e impone, anche per ragioni etico-politiche, la scelta del metodo partecipativo, che sostanzia la più ampia assunzione di responsabilità da parte dei soggetti chiamati in causa, la più rigorosa continuità e la più efficace finalizzazione dei progetti in cantiere. Partecipazione significa pure "controllo sociale", tale da poter "blindare" il carico di speranza contro predoni e "assalti alla diligenza" preventivabili lungo la strada.

Cooperative e lavoro per la ripresa

Investire in un'Europa più sociale e inclusiva

GIUSEPPE GUERINI

Presidente della Confederazione Europea Cooperative Produzione (Cecop) e di Confcooperative Bergamo

► **Premessa**

A modo di preliminare, mi preme rilevare che il mondo cooperativistico, erede di una lunga storia di solidarietà creativa, rappresenta una voce significativa nel vasto concerto di attori economico-sociali che, in una prospettiva – ci si augura – di aperta concertazione con le forze istituzionali, dovranno essere chiamati in causa per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Si tratta, d'altra parte, di una realtà viva nel tessuto dell'economia e della società, con attenzione specifica a settori operativi e d'intervento (Lavoro, Sanità, Ambiente, servizi di Cura, realtà Socio-educative...) al centro dell'attenzione dello stesso Pnrr. Per questo, il settore delle cooperative nutre il convincimento di poter dare il proprio contributo al grande Piano di ripresa del paese, pur nella consapevolezza di dovere attuare, esso per primo, al proprio interno quei processi di rinnovamento organizzativo e tecnologico (incominciando dall'incremento della digitalizzazione) indispensabili per reggere le sfide presenti e future.

Ciò detto, vediamo di entrare nella vasta realtà cooperativistica, ponendo in luce linee

d'impegno e realizzazioni attuate, sempre in ossequio al principio solidaristico, che di tale realtà rappresenta cifra costitutiva.

► **Organizzare la solidarietà in forma d'impresa**

L'economia sociale è sempre più riconosciuta a livello internazionale come attore economico rilevante, in grado di esprimere la capacità trasformativa della società civile organizzata e, in essa, di consolidare la dimensione imprenditoriale, nonché la propensione alla generazione di valori economici e alla produzione di servizi da parte delle organizzazioni cooperativistiche.

Basti pensare alla riforma del Terzo settore e dell'Impresa sociale, ancorché incompleta per alcuni aspetti, realizzata in Italia. Ma sono molti gli Stati che hanno adottato provvedimenti giuridico-legislativi che riconoscono le finalità e le funzioni d'interesse generale delle organizzazioni espressioni dell'economia sociale. A questo proposito, un'interessante analisi comparativa è disponibile in un testo pubblicato dalla Confederazione Europea delle Cooperative di Produzione e Servizi, curato da Antonio

Fici¹, già autore nel 2017 di una ricerca, per conto del Parlamento europeo, in cui si approfondiva la nozione giuridica di imprese dell'economia sociale².

Anche la Commissione europea da molti anni riconosce il ruolo e l'importanza delle organizzazioni dell'economia sociale, in particolare per la loro capacità di promuovere innovazione sociale e di creare significative occasioni di lavoro; a ciò si è aggiunto recentemente l'interesse per il ruolo che tali imprese possono svolgere, onde favorire investimenti a impatto socio-ambientale positivo, atte a creare uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo³. Un interesse che dovrebbe concretizzarsi in uno specifico Piano d'Azione per l'Economia Sociale annunciato dalla Commissione europea per il prossimo autunno 2021.

È questo, dunque, un tempo favorevole per incrementare il livello e la qualità del riconoscimento dell'economia sociale, utile per una piena accessibilità ai mercati, in particolare a quello di capitali, che dimostra un interesse crescente verso gli investimenti a impatto sociale.

Ma è importante che si consolidi il riconoscimento del fatto che sono le persone e le comunità locali il cuore propulsivo dell'economia sociale; non, quindi, il capitale o il profitto o l'accumulazione come fine, bensì la creazione di valore generativo e condiviso. Un valore con una specificità non trascurabile, visto che le organizzazioni dell'economia sociale nell'Ue generano fino

all'8% del Pil europeo⁴. Si tratta per altro di un Pil "pregiato" sia per qualità e persistenza dei servizi realizzati in favore dei cittadini sia per la quantità e la qualità dei posti di lavoro creati e mantenuti anche durante i mesi di pandemia, con esempi straordinari d'impegno e solidarietà.

Questa funzione centrale nella creazione e nel mantenimento dell'occupazione si esprime con oltre 13,6 milioni di posti di lavoro retribuiti in Europa, pari a circa il 6,3% della popolazione attiva dell'Ue. Un patrimonio d'impegno sociale e civile, oltre che economico, che alimenta anche un tessuto di partecipazione diffusa con i suoi 232 milioni di soci di cooperative e mutue. Complessivamente 2,8 milioni d'impresе e organizzazioni costituiscono, in Europa, una forza economico-produttiva pulsante, con decisa propensione all'innovazione sociale.

Le cooperative, dimostrando che il lavoro si crea dal lavoro, rovesciano la mitologia dell'economia finanziarizzata del denaro creato dal denaro.

Oltre alla tipica *governance* partecipativa democratica, l'esperienza cooperativistica ha fatto registrare una considerevole capacità di resistere agli *shock*, dimostrata da recenti ricerche sulla resilienza⁵ delle imprese cooperative nei contesti di crisi.

Molto significativa, poi, per l'economia sociale, è l'ampia presenza di lavoratrici, che in vari casi arriva a superare il 70% della forza lavoro (in generale, si attesta su percentuali superiori al 50%).

¹ <https://cecop.coop/works/cecop-report-on-social-enterprises-laws-in-europe-a-worker-and-social-coops-perspective>

² [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)583123](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583123)

³ https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en

⁴ I dati sono estratti dal Rapporto Cese: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-it-n.pdf>.

⁵ *The resilience of the cooperative model* - Report Cecop 2012: <https://cecop.coop/index.php/works/the-resilience-of-the-cooperative-model-report-cecop-2012>

► **Innovazione sociale e sostenibilità**

L'economia sociale è in particolare l'espressione di organizzazioni che sanno interpretare e accompagnare i cambiamenti della società senza perdere di vista la dimensione solidale, indispensabile per fare in modo che lo sviluppo sia inclusivo e mobiliti la partecipazione attiva delle comunità locali, come dimostrano gli oltre 82,8 milioni di volontari nelle organizzazioni di questo settore.

Frequentemente le imprese in tal senso coinvolte sono il principale gestore di servizi essenziali per la popolazione: servizi educativi, socio-sanitari, assistenziali, di formazione e inserimento lavorativo per persone svantaggiate. Molto rilevante anche il ruolo da esse svolto per favorire l'integrazione di lavoratori migranti, di rifugiati e richiedenti asilo nei paesi dell'Unione europea⁶. In parecchi casi i servizi sono realizzati con la partecipazione diretta degli stessi destinatari e hanno un radicamento territoriale che è parte stessa della missione svolta.

Molte imprese dell'economia sociale stanno sviluppando nuova occupazione e iniziative d'innovazione anche nel contesto della *green economy* per uno sviluppo sostenibile. Così come sono in crescita le esperienze di economia circolare, fattori di nuova occupazione nel settore del riuso o dell'agricoltura sociale in aree rurali⁷.

Nell'ambito di questi servizi le cooperative sono una delle forme organizzate di economia

sociale più diffuse. Seguono un modello di *business* specifico, basato su sette principi: adesione volontaria e aperta; controllo democratico dei membri; partecipazione economica degli stessi; autonomia e indipendenza; istruzione, formazione e informazione; cooperazione tra i membri; interesse per la comunità. Tra le diverse tipologie cooperativistiche, in quelle particolarmente dedicate alla promozione dello sviluppo locale troviamo: cooperative di lavoro; cooperative sociali (una forma nata in Italia negli anni '80, con 350.000 addetti, e da allora introdotta in Polonia, Portogallo, Spagna); cooperative collettive e d'interesse comunitario (presenti, oltre che da noi, in Francia e nel Regno Unito).

Date le loro caratteristiche, le cooperative rappresentano un modello economico particolarmente interessante per le zone rurali. Quelle di agricoltori sono note per il ruolo trainante nello sviluppo delle attività legate a quei contesti. Stanno anche dimostrando sempre più la loro capacità di fornire soluzioni digitali innovative a sfide specifiche poste dall'agricoltura "di precisione". Oltre alle cooperative agricole, altre imprese cooperativistiche, riguardanti, ad esempio, i settori della mobilità, del benessere, del turismo e della cultura, aiutano a promuovere lo sviluppo locale, creando, mantenendo o migliorando i servizi e concorrendo a ridurre il fenomeno dell'emigrazione giovanile dai territori decentrati. Tutto questo con un sempre maggiore ricorso anche all'impiego di tecnologie digitali.

Nella nostra esperienza, il ruolo delle cooperative si sta rivelando particolarmente importante in quattro campi: sanità; istruzione, specialmente per adulti, in un'ottica di formazione permanente e programmi di sviluppo del senso di comunità; mobili-

⁶ *La respuesta solidaria de la economía social a las migraciones en el Mediterráneo.*

<https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-32-la-economia-social-en-el-mediterraneo/823>

<https://www.eesc.europa.eu/it/node/56243>

⁷ https://enrd.ec.europa.eu/publications/search_en?f%5B0%5D=im_field_enrd_publication_type%3A20482

tà; accesso alle infrastrutture digitali, come strumenti ormai indispensabili per i contatti con i vari servizi.

► Transizione digitale

Nel processo di rapida trasformazione delle imprese, il ruolo della digitalizzazione ha assunto una funzione strategica fondamentale, tanto da essere pervasiva di tutti i settori di attività, arrivando a interessare l'intero ciclo della catena del valore di prodotti e servizi, coinvolgendo sia le grandi imprese sia le piccole e le micro.

In questo contesto, un ruolo sempre più rilevante viene assunto dalle “piattaforme digitali” che stanno ridefinendo le infrastrutture di erogazione di servizi, di commercializzazione e di produzione, creando le condizioni per “industrializzare” processi produttivi decentralizzati che possono consentire di fare produzioni di massa anche a piccolissime imprese o singoli professionisti, così come di personalizzare le grandi produzioni in una sorta di “individualizzazione” di massa che sta portando cambiamenti profondi nell'organizzazione del lavoro. Le piattaforme, quindi, non sono una mera struttura di mediazione e incontro, ma ridefiniscono un vero e proprio contesto o spazio sociale con rilevanti effetti economici, relazionali e giuridici.

Particolarmente interessante è il ruolo che le cooperative di lavoro possono svolgere per rendere più inclusive le nuove forme d'imprenditorialità realizzate mediante le piattaforme digitali⁸; questo, al fine di rendere più

sostenibile e condivisa la partecipazione di lavoratori e utilizzatori, per sviluppare nuove forme di mutualità e di solidarietà, mediante tecnologie digitali, capaci di favorire una partecipazione diffusa oppure per dare maggiore protezione a lavoratori autonomi⁹ in settori come quelli della produzione culturale e artistica o delle attività legate all'indotto delle filiere dell'economia digitale.

Le forti e rapide trasformazioni che si accompagnano alla digitalizzazione dell'economia e della vita sociale comportano nuove esigenze di flessibilità e velocità di adattamento; ciò, in taluni casi, porta a nuove forme di frammentazione e parcellizzazione del lavoro, come processo non solo scomposto in fasi (secondo le classiche catene di montaggio), ma anche in termini spaziali e temporali, che disarticolano spesso la stessa distinzione tra tempi di lavoro e tempi di vita delle persone coinvolte in alcune fasi di questi processi. È noto ormai il fenomeno dei lavoratori del settore delle consegne o della mobilità urbana – fattorini e autisti – che rappresentano la forma più visibile di quella che qualcuno definisce come “uberizzazione” del lavoro.

Autisti e ciclo-fattorini, tuttavia, sono solo una parte di un fenomeno molto più ampio e complesso, che spesso riguarda anche professioni qualificate, cui vengono affidate parti del processo produttivo, mediante contratti di “libera professione”. Pensiamo, ad esempio, al mondo dei programmatori informatici, degli analisti di dati e degli sviluppatori di applicazioni, ai moderatori di contenuti dei *social network*, oppure ai fornitori di servi-

⁸ <http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2020/02/WP2019-27.pdf>

⁹ *All for one - Response of worker-owned cooperatives to non-standard employment*, Report Cecop 2019: <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-response-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>

zi ausiliari sempre più decentralizzati. Questo ha sicuramente il vantaggio di una grande flessibilità, ma implica una notevole dispersione di competenze e molta discontinuità. Anche la pandemia, con l'ampio e diffuso utilizzo del telelavoro, sta costringendo a ripensare le forme di organizzazione del lavoro a distanza o in un ambiente digitale. A tale proposito, l'esperienza lavorativa in forma cooperativa può offrire suggerimenti importanti per la gestione dignitosa, flessibile e responsabilizzante sia del lavoro a distanza e dello *smart working* sia della regolazione della dinamica tra vita lavorativa e vita familiare. Spesso i lavoratori delle piattaforme sono stati considerati come autonomi; tuttavia, vi sono molte contraddizioni in questi approcci, di conseguenza in parecchi casi e in diversi paesi europei si è dovuto ricorrere al giudizio dei tribunali. Appare però evidente che un fenomeno in così rapida trasformazione non può essere regolato per via giudiziaria e attraverso i contenziosi, ma richiede soluzioni specifiche in grado d'interpretare adeguatamente i profondi cambiamenti in corso. Nell'ambito delle piattaforme digitali, un ruolo distintivo sembra emergere da quelle organizzate in forma cooperativa, che stanno dando vita a un fenomeno di "cooperativismo di piattaforma", per altro, dai contenuti ancora in via di definizione. Il fatto che una "cooperativa di piattaforma" possa essere un'azienda costituita in forma mutualistica e governata democraticamente (grazie a un'infrastruttura informatica che interfaccia diversi dispositivi, fissi e mobili, organizza la produzione e lo scambio di beni e servizi) può aprire potenzialità importanti per rispondere alle esigenze di trasformazione del mercato del lavoro senza rinunciare alla tutela della dignità dei lavoratori.

Le trasformazioni in atto chiedono alle organizzazioni dell'economia sociale di saper essere agenti attivi per ricomporre le divaricazioni che rendono sempre più diseguali le società europee, soprattutto grazie alla funzione di redistribuzione di potere ai cittadini e alle comunità locali. Per assumere tale funzione, è necessario che le cooperative – espressione, in questo contesto, dell'economia sociale forse meglio attrezzata – acquisiscano competenze in grado di sfruttare il potenziale delle tecnologie digitali, dotate di grandi possibilità per favorire forme di partecipazione collettiva accessibile, decentralizzata e trasparente.

Dinanzi a simile sfida, le cooperative devono impegnarsi nella formazione e informazione dei propri soci e lavoratori, con adeguati investimenti finalizzati alla via cooperativa per la trasformazione digitale; diversamente, il rischio è quello di "adattare" organizzazioni e lavoratori a un uso semplicemente strumentale delle nuove tecnologie. Infatti, non si tratta solo di "informatizzare" il lavoro, ma di trasformare radicalmente la cultura e l'organizzazione del lavoro stesso, per assumere un modo di pensare "digitale", così da attingere e gestire, secondo le modalità tipiche dell'economia sociale, il propellente principale della trasformazione digitale. Ovvero i dati!

Acquisire, trattare e scambiare i dati diventa allora strategico. Per questo dobbiamo saper cogliere l'opportunità offerta dalla recente iniziativa della Commissione europea sulla *governance* dei dati (*Data Governance ACT*)¹⁰, che cita espressamente le "cooperative di dati", così come le organizzazioni

¹⁰ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/regulation-european-data-governance>

non lucrative per una gestione “altruistica” dei dati stessi: si tratta, dunque, di una pista di lavoro considerevole per le organizzazioni dell’economia sociale, chiamate a proseguire nell’opera di democratizzazione dell’economia digitale.

► **Sviluppo sostenibile, diseguaglianze, persona**

L’impressionante crescita delle diseguaglianze negli ultimi decenni è ulteriormente accelerata dalla digitalizzazione dell’economia e dal cosiddetto «capitalismo di sorveglianza» di cui le piattaforme della *gig economy* sono la rappresentazione più ampia. Si tratta di contesti nei quali l’individualizzazione di massa provoca quella perdita di «unità della personalità umana» che già a metà del secolo scorso l’economista Wilhelm Röpke definiva come una pericolosa deriva fatta di frantumazione dell’esperienza lavorativa, alla quale chiedeva di rispondere con un’«umanizzazione dell’economia» entro un ecosistema sostenibile, dove la partecipazione anche alle scelte strategiche delle imprese diventava parte stessa di un modello di sviluppo sostenibile e inclusivo.

Temi che papa Francesco ha proposto con forza nelle encicliche *Laudato si’* e *Fratelli tutti*. Prima di lui, Benedetto XVI vi si era soffermato con altrettanta chiarezza nella *Caritas in veritate* e, risalendo indietro nel tempo, si può giungere alla *Populorum progressio* (1967) di Paolo VI. In essa, il papa bresciano richiamava la necessità di uno «sviluppo integrale dell’uomo». Così, infatti, scriveva: «Economia e tecnica non hanno senso che in rapporto all’uomo ch’esse devono servire. E l’uomo non è veramente

uomo che nella misura in cui, padrone delle proprie azioni e giudice del loro valore, diventa egli stesso autore del proprio progresso, in conformità con la natura che gli ha dato il suo Creatore e di cui egli assume liberamente le possibilità e le esigenze».

Le parole di Paolo VI anticipavano di vent’anni il rapporto Brundtland (1987) che ha formalizzato il concetto di *sostenibilità*, tornato in auge negli ultimi anni con gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDGs, *Sustainable Development Goals*) delle Nazioni Unite e con il *New Green Deal* europeo lanciato dalla presidente Ursula von der Leyen.

Orbene, con analogo tensione morale andrebbero impegnate le straordinarie risorse economiche messe a disposizione dal programma *Next Generation EU* che danno in particolare all’Italia un’occasione irripetibile per mettere in atto riforme idonee a farla evolvere dalla piega “estrattiva”, che troppe componenti dell’economia e della politica hanno dato alle attività d’impresa e a quelle amministrativo-burocratiche, allo sviluppo della funzione “generativa” propria del lavoro e dell’economia.

In questa direzione le cooperative e le organizzazioni del Terzo settore devono essere una forza di trasformazione, con un progetto di società opposto a un modello economico fondato sulle diseguaglianze. Serve tornare a essere “organizzazioni di proposta”: leali verso una visione economica a servizio delle persone, attivi nell’organizzare la solidarietà per abbattere le barriere che si frappongono alla piena partecipazione dei cittadini e delle comunità locali a un mercato che, lungi dall’essere guidato da una “mano invisibile”, sia piuttosto ispirato da genuina sensibilità etica e democratica.