



Scuola Internazionale di Dottorato

Formazione della persona e mercato del lavoro

- Ciclo XXVI -

IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE E IL WELFARE LOCALE

Tutor scientifico:

Dott.ssa Roberta Caragnano

Dott. Emmanuele Massagli

Dottoranda:

Valentina Sorci

INDICE

PREMESSA	IX
-----------------------	-----------

CAPITOLO I

IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE: INNOVAZIONE E SVILUPPO AI TEMPI DELLA CRISI ECONOMICA

1.	Il ruolo della cooperazione nello sviluppo economico	1
1.1.	La dimensione del fenomeno cooperativo nei settori di produzione	10
1.2.	La cooperazione e il rapporto con i sistemi economici	13
1.3.	Gli ostacoli derivanti dalla legislazione cooperativa	16
2.	Il modello cooperativo e la crisi economica	20
2.1.	Crescere nella crisi: i dati di sistema della cooperazione in Italia	25
3.	Innovazione e internazionalizzazione: la sfida del cambiamento	30
4.	Il valore aggiunto della cooperazione	36

CAPITOLO II

LA TRASFORMAZIONE DEL MODELLO DI WELFARE STATE E IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE

1.	Il modello sociale europeo e le sue trasformazioni	41
2.	Le dinamiche per il processo di riforma del modello istituzionale di welfare state	49
3.	L'esigenza di un ripensamento del modello di welfare state	54

4.	Il ruolo della cooperazione nelle politiche di welfare locale	60
4.1.	Le relazioni tra istituzioni di welfare e il ruolo dell' impresa sociale.	63
4.2.	Elementi del sistema di autorizzazioni ed accreditamenti	68
4.3.	Riflessioni conclusive sul sistema di welfare italiano.....	70

CAPITOLO III

INQUADRAMENTO STORICO - GIURIDICO DEL LAVORO IN COOPERATIVA E LA PECULIARITA' DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

1.	Il modello cooperativo: contesto storico-giuridico	75
2.	L'articolo 45 della Costituzione: la «funzione sociale» della cooperazione ed il binomio tutela-controllo	83
3.	La specificità del lavoro nell'impresa cooperativa	87
4.	La fase antecedente alla Legge n.142 del 2001: dottrina e giurisprudenza	90

CAPITOLO IV

IL POTENZIALE DELL'IMPRESA SOCIALE: LE COOPERATIVE SOCIALI IN ITALIA

1.	Il potenziale dell'imprenditorialità sociale	103
1.1.	Definizioni teoriche	106
2.	La cooperazione sociale in Italia: il ruolo delle centrali di rappresentanza	112
2.1.	L'evoluzione della cooperazione sociale: una breve prospettiva storica.	115
2.2.	Il modello cooperativo – sociale	116
3.	Il percorso per il riconoscimento giuridico delle cooperative sociali	120
3.1.	Verso le imprese sociali formalmente riconosciute	122

4.	La consistenza della cooperazione sociale in Italia	128
4.1.	Una lettura quantitativa della cooperazione sociale in Italia.....	132
5.	Il contributo delle cooperative all'innovazione sociale: nuovi servizi per nuovi bisogni	137
6.	Selezione delle interviste: Il caso - Consorzio Elios Etneo	142
6.1.	Il caso - Cooperativa Pugno Aperto.....	147
6.2.	Il caso - La Rete: Società Cooperativa Sociale Onlus.....	150
6.3.	Il caso - Consorzio Agorà	154
6.4.	Il caso – Verlata Società Cooperativa Sociale	156
6.5.	Il caso - Cooperativa Esserci	159
CONCLUSIONI.....		163
LITERATURE REVIEW		169

PREMESSA

L'attuale crisi economica e sociale, che sta mettendo a dura prova le economie nazionali e sovranazionali, impone una riflessione sui possibili percorsi virtuosi da intraprendere per sviluppare un nuovo modello di welfare. Il nuovo sistema, destinato progressivamente a sostituire il corrente modello, edificato da anni su un impianto prevalentemente risarcitorio, permette di affermare come la struttura posta in essere, abbia necessariamente bisogno di azioni integrate di sistema per rispondere in maniera efficiente ed efficace ad una domanda crescente di nuovi fabbisogni, che sottopone l'attuale sistema di welfare ad una forte pressione. Un nuovo Stato sociale che, come enunciato nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale, interviene in anticipo, con un'offerta personalizzata e differenziata rispetto al bisogno, in grado di stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri. Un welfare che si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche, ma nel riconoscimento della sussidiarietà, del valore della famiglia, dell'impresa profittevole e non, come tutti i corpi intermedi che concorrono a fare comunità. Il territorio, diventa a tal proposito la dimensione idonea per l'attuazione dell'integrazione tra istituzioni, organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori, degli imprenditori e le persone, consentendo il pieno sviluppo della realtà locale. In un contesto in cui gli andamenti della natalità, il mutare delle aspettative di vita e i flussi migratori, determineranno nuovi equilibri economici e sociali, con la tendenza di riorientare il

Welfare del futuro, è auspicabile chiedersi che ruolo debba assumere la cooperazione.

Essa rappresentando un esempio di responsabilità e sussidiarietà, mostra le potenzialità per essere identificata come una protagonista di un rinnovato ideale modello di Welfare, nell'ottica di un superamento dello Stato Sociale tradizionale, caratterizzato dall'eccessivo paternalismo del sistema e da stringenti vincoli di bilancio. Come può la cooperazione, intervenire a sostegno del sistema? Nell'ottica di una rivalutazione del welfare locale, è chiaro che il territorio potrà assumere un ruolo fondamentale per coniugare i bisogni, sia dei potenziali fruitori di servizi, sia delle imprese, attraverso un'azione sinergica con gli operatori del terzo settore e il movimento cooperativo, che potrà gestirsi secondo una nuova prospettiva, basata sulla partnership pubblico/privato, piuttosto che sui trasferimenti di risorse esclusivamente pubbliche.

CAPITOLO I

IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE: INNOVAZIONE E SVILUPPO AI TEMPI DELLA CRISI ECONOMICA

SOMMARIO: 1. Il ruolo della cooperazione nello sviluppo economico – 1.1 La dimensione del fenomeno cooperativo nei settori di produzione – 1.2 La cooperazione e il rapporto con i sistemi economici - 1.3 Gli ostacoli derivanti dalla legislazione cooperativa - 2. Il modello cooperativo e la crisi economica – 2.1 Crescere nella crisi: i dati di sistema della cooperazione in Italia. – 3. Innovazione e internazionalizzazione: la sfida del cambiamento – 4. Il valore aggiunto della cooperazione.

1. Il ruolo della cooperazione nello sviluppo economico

Negli ultimi decenni, l'impresa tradizionale si è imposta come il modello di impresa dominante nel paradigma economico mondiale. Secondo tale approccio, alle altre forme di impresa, inclusa quella cooperativa, è stata spesso rivolta marginale attenzione. Tuttavia la realtà e le analisi quantitative, al contrario, dimostrano che, il pluralismo delle forme di impresa, sia la via possibile da intraprendere per affrontare la crisi economica, e le cooperative sono parte di questo pluralismo.

La cooperazione italiana vanta in molti settori industriali, casi di eccellenza nazionale o internazionale. Infatti, a parte determinate realtà storicamente pervase di cultura cooperativa, è necessario intraprendere un percorso che rimuova la visione dell'impresa cooperativa come for-

ma residuale di organizzazione economica, destinata ad operare in piccoli stagni, poiché questa, in molti settori e in molte aree geografiche italiane, contribuisce attivamente a produrre ricchezza e sviluppo socio-economico. Il ruolo che la cooperazione ha assolto in maniera egregia nel secondo dopoguerra, nonché a cavallo tra il XIX e XX secolo è innegabile. Garantire con la cooperazione di consumo e di abitazione le condizioni minime di sopravvivenza che per molti sarebbero state negate; permettere, auto organizzandosi, di offrire posti di lavoro dignitosi, sicuri e liberi. Sicuramente è ancora questa la missione dell'economia cooperativa nei Paesi in via di sviluppo, i quali hanno creato un movimento cooperativo che probabilmente, anche per il riconoscimento delle organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, rappresenta tutt'oggi un possibile strumento di emancipazione e progresso in certe aree del mondo.

La forma cooperativa agisce in funzione dell'economia secondo modalità e settori molto diversi, presentandosi in varie forme organizzative, finanziarie e con molteplici vincoli legislativi ed istituzionali. Anche nel mercato del lavoro opera manifestando tutte le sue differenze. Tali peculiarità incidono sul modo in cui esse agiscono all'interno di tale contesto, consentendo di giungere alla constatazione che, soprattutto in periodi di crisi economica, il settore cooperativo evidenzia *performance* occupazionali e di produttività del lavoro migliori rispetto alle altre forme di impresa. A tal proposito si riportano le osservazioni condotte da studiosi della materia i quali sostengono che: « Il paradigma industriale tradizionale, che suggeriva la ricerca di concentrazione e

di economia di scala, concede pari dignità al modello delle reti, dei *network*, della flessibilità, dell'integrazione di distretti, alleanze e consorzi. All'interno della rete si realizza un coordinamento non sempre basato solo su regole gerarchiche e non fondato unicamente su meccanismi di prezzo. Siamo spesso al di fuori, cioè, della dicotomia *williamsoniana* mercato-gerarchia: siamo dentro relazioni verticali (bidirezionali), orizzontali, (paritetiche) e laterali (decentrate)»¹.

Avviando la trattazione della materia, è importante ricordare che l'economia italiana ha vissuto nel secondo dopoguerra la più importante esperienza di partecipazioni statali dell'Europa occidentale per poi affrontare negli anni '90 del secolo scorso una decisiva fase di privatizzazioni e liberalizzazioni. Tuttavia gli assetti scaturiti dalla cessione delle ex aziende di Stato non sempre hanno garantito un corretto passaggio ad una cultura del mercato. Le liberalizzazioni, non accompagnate da una adeguata azione delle autorità di controllo e regolazione, non sono spesso giunte a conclusione. Molti dei mercati coinvolti da privatizzazioni e liberalizzazioni non sono divenuti concorrenziali, molte aziende ex statali non sono divenute contendibili, numerosi soggetti economici che si sono sostituiti allo Stato nel controllo di *utilities*, banche ed industrie hanno dimostrato di non sapere o volere operare con una adeguata cultura imprenditoriale di mercato.²

In Italia a partire dagli anni Novanta, ha preso avvio un lento, ma incessante arretramento dei servizi garantiti e tutelati dal sistema di welfare state. Negli ultimi decenni, in cui si è assistito ad un ripiega-

¹ A. Bernardi, T. Treu, P. Tridico, *Lavoro ed impresa cooperativa in Italia*, Passigli Editori, 2011, pp. 9-11.

² A. Bernardi, T. Treu, P. Tridico, *Lavoro e impresa cooperativa in Italia*, pp.20-24

mento dello Stato sociale, caratterizzato da nuovi fabbisogni, da cambiamenti del mercato del lavoro, da mutamenti demografici e dall'incedere di una nuova imprenditoria privata, ha trovato spazio il modello cooperativo.

Prendendo avvio da tale presupposto, la teoria economica supera da tempo la bipartizione “gerarchia – mercato” ed indica l'esistenza di una soluzione intermedia di governo delle transizioni, «il collettivo, quest'ultimo non di facile realizzazione, conduce “gerarchia” e “mercato” verso una maggiore diffusione. E' però doveroso riconoscere che anche la bipartizione, stato-mercato, si dimostra incapace di soddisfare pienamente le richieste affidate dalla comunità e anche in questo caso la bipartizione lascia spazio ad una figura intermedia, il terzo settore»³. Alla luce di tali considerazioni, la cooperazione potrebbe riscoprirsi moderna ed attrezzata ad affrontare le sfide dei nostri tempi ed in alcuni casi addirittura un passo avanti rispetto alle imprese tradizionali, che da sempre guardano tale forma di impresa con sospetto e con atteggiamento di superiorità.

A sostegno di ciò, è possibile affermare che, le cooperative svolgono un ruolo chiave per i lavoratori, i mercati e le comunità con cui entrano in relazione. Il settore cooperativo, sia associativo che imprenditoriale, sia *for profit* che *not for profit*, rappresenta non soltanto un cuscinetto tra le altre due principali componenti delle società e delle economie occidentali, ma un contributo necessario al corretto funzionamento di un mercato plurale, efficiente, competitivo, nonché rispetto-

³ A. Bernardi, T. Treu, P. Tridico, *Lavoro ed impresa cooperativa in Italia*, Passigli Editori, 2011, pp. 10-11

so del consumatore, dell'utente e del cittadino. In questo contesto hanno assunto un ruolo importante per la tenuta della società e per la pluralità della nostra economia, soggetti intermedi tra lo Stato e il mercato tra l'individuo e la società. Il riferimento riguarda l'esplosione della partecipazione associativa e del volontariato, al rinnovato protagonismo delle imprese cooperative al dibattito sull'economia civile e sulla responsabilità sociale d'impresa, al crescente interesse per il non profit ed il terzo settore. Pertanto l'impresa cooperativa nasce caratterizzata dal primato del lavoro e dall'associazione tra uomini.

Le cooperative sono imprese autonome, economicamente produttive ed innovative in grado di svolgere un ruolo importante nell'attuale economia mista di mercato. Tale autonomia si sostanzia nel fatto di essere imprese detenute e gestite dai soci senza sostegni statali, in grado di fornire servizi innovativi, attraverso il coinvolgimento diretto delle parti interessate nei processi decisionali. Le cooperative sono anzitutto, imprese competitive, ma anche libere associazioni ed in quanto tali, forniscono importanti vantaggi supplementari ai soci e alla società tutta. Tale valore aggiunto rappresenta un volano per l'Europa, consentendo di individuare una possibile soluzione alle molteplici sfide che, l'attuale situazione politico-economica si trova a dover fronteggiare. Basti pensare, ad esempio, alla questione della globalizzazione e dello sviluppo regionale. Gli effetti della globalizzazione infatti hanno spesso innescato esiti negativi, provocando emarginazione e malcontento. Il modello cooperativo, consente di arginare tali conseguenze grazie allo spirito di solidarietà, rappresentando la cerniera fra il mercato e la piccola impresa o l'individuo, permettendo alle micro imprese di

competere in mercati più ampi, pur conservando la propria autonomia e la base locale. L'associazione in forma cooperativa, radica stabilmente l'impresa alle comunità locali, poiché la solidarietà sulla quale si erge oltrepassa i confini dell'impresa e pervade la realtà sociale, mantenendo in vita od implementando servizi locali. In tal senso le cooperative dimostrano che il lavoro, l'impresa e il profitto non sono finalità in sé a cui tutto deve tendere, ma tramite di esse, i cittadini creano autonomamente occupazione, forniscono assistenza e servizi sociali, difendono i propri interessi come consumatori. Per questo, da sempre nascono e prosperano in situazioni nelle quali gli investimenti pubblici e privati non rispondono efficacemente ai bisogni dell'individuo, configurandosi come parte integrante della moderna economia mista di mercato. La capacità di conciliare un approccio imprenditoriale efficiente e sinergico con i valori e le responsabilità del settore pubblico e della società civile, fanno di esse una componente fondamentale nel modello sociale ed economico europeo.

Ulteriori riflessioni in merito, scaturiscono alla luce dei dati rilevati dal Censis nel 2012⁴ sulla «crescita esponenziale del numero delle cooperative e dal peso crescente che queste sono andate assumendo nell'ambito del tessuto economico e produttivo del Paese» nonostante la più strutturale crisi economica del secolo. Fenomeno che, ancora oggi interrogherebbe anche i padri Costituenti i quali, hanno scritto all'articolo 45 della nostra Carta che «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di

⁴ Alleanza delle Cooperative italiane, Censis, *Primo rapporto sulla cooperazione in Italia*, 29 novembre 2012

speculazione privata». In questo particolare momento storico infatti la cooperazione è certamente un protagonista importante della vita economica dell'Italia.

Il sovracitato rapporto Censis, evidenzia che in piena crisi, il numero delle cooperative è salito di oltre il 14% e l'occupazione nel settore dell'8% (circa 100.000 persone). Quelle “due righe” della Costituzione sono però sintomatiche della fatica che legislatore, accademia, opinione pubblica hanno sempre fatto ad inquadrare il fenomeno cooperativo. Che pur essendo un fenomeno tipico del nostro tessuto imprenditoriale e sociale, per decenni si è contraddistinto per la forte idealità portata in dote dai movimenti cattolici e sociali(sti). Tali culture hanno generato quell'originale forma organizzativa, la cooperativa appunto, che è contemporaneamente impresa e movimento sociale, giustificata da forti valori solidaristici di fondo.

Ora che il secolo degli ideali è concluso, sostituito dall'era della globalizzazione, del progresso economico, del profitto di breve termine, della finanza creativa, quale è il ruolo della cooperazione? L' affermazione, quantomeno nel mondo occidentale, di un modello di sviluppo capitalistico di impronta liberale e individualistica, ha reso obsoleta l'organizzazione cooperativa? Se guardiamo ai Paesi più moderni tale modello mostra valori esponenziali di crescita, tanto che un profondo conoscitore della cooperazione come il professor Zamagni non temette di affermare che «la cooperazione è il frutto maturo dell'economia capitalistica»⁵, quasi non potesse realizzarsi un capitalismo adulto senza

⁵ Per riferimento si consultino i testi di riferimento disponibili al capitolo I paragrafo 1 della Literature Review in allegato.

affermazione legislativa e culturale della cooperazione. Se questo è vero all'estero, in Italia viviamo ancora un dualismo di fondo: centralità della cooperazione sui territori; indecisione normativa e fiscale da parte del Governo.

L'Italia è tra i pochi Paesi dove si è effettivamente diffusa un'economia che compete nel mercato pur avendo un marcato (e prioritario) scopo ideale, ancora si discute sulla tassazione delle riserve indivisibili e del prestito sociale, nonché sulla qualificazione giuridica del lavoro prestato dal socio di cooperativa.

Si tratta, in ogni caso, di anacronistiche battaglie di retroguardia, tipiche di una cultura che preferisce incasellare normativamente la realtà piuttosto che concentrarsi sulla messa in sicurezza di fondamenta che le permettano una autonoma e disordinata fioritura. Specificità riassumibile nella scoperta che il profitto non è per forza scopo, ma può diventare strumento. Che la qualità della persona e del suo lavoro è economicamente più incidente del risparmio dei costi. E' questo il primo tratto comune che lega le cooperative di consumo, nate per far pagare prezzi più bassi alle classi povere, da quelle sociali, sorte per perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale (servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, educativi, inserimento lavorativo di persone svantaggiate). Il secondo aspetto è rappresentato dalla territorialità tipica dell'imprenditoria cooperativa, che, anche quando cresciuta fino a diventare "grande", è sempre partita dalla prossimità del bisogno locale. Utilizzando un termine noto del vocabolario della Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica: la cooperazione è sempre stata "sussidiaria". Questa attenzione ai "dintor-

ni” è anche la prima garanzia della concretezza dell’idealità. La maggior parte degli economisti, dopo anni di studio delle cause della difficile congiuntura che attraversa il pianeta, è arrivata ad una conclusione tanto semplice quanto disarmante: senza una riscoperta dei valori alla base di ogni attività economica non si riuscirà mai a uscire dalla crisi.

Eppure un’attenta analisi del fenomeno cooperativo permetterebbe uno stravolgimento del pensiero economico dominante e suggerirebbe non poche politiche di sviluppo. Si può dire “sì” al non profit e al volontariato senza dire “no” al mercato e all’impresa.

L’Italia non è una meta particolarmente ambita dall’alta finanza, il tessuto produttivo non vanta grandi imprese multinazionali, ma è sicuramente uno dei Paesi più cooperativi d’Europa. Queste riflessioni appaiono particolarmente rilevanti, se si considera che sono state riprese dai *policy maker* a livello nazionale e internazionale, al fine di sostenere la necessità di promuovere politiche pubbliche a supporto del movimento cooperativo. Rappresentativo, a tal proposito, è il discorso tenuto nel febbraio 2002 all’European Cooperative Convention a Bruxelles, dall’allora Presidente della Commissione Europea Romano Prodi, che sottolineò l’importanza delle cooperative nel rafforzamento del tessuto produttivo e nella creazione di capitale sociale:

« I cittadini che si associano in cooperativa dimostrano che non ci si deve appiattare sul pensiero unico. Con la cooperazione si può fare qualche cosa di importante. Con la cooperazione si potrà fortemente contribuire alla riqualificazione economica ed alla evoluzione sociale nei Paesi che si apprestano ad entrare nella Comunità».

1.1. La dimensione del fenomeno cooperativo nei settori di produzione

Per comprendere il ruolo effettivo e le reali potenzialità delle imprese cooperative è necessario innanzitutto quantificare in modo oggettivo la dimensione complessiva del settore.

La formula cooperativa si presta ad essere utilizzata in numerosi contesti, tuttavia ogni Paese ha sviluppato per ragioni storiche, politiche, sociali ed economiche, casi di eccellenza originali. Risulta evidente che tali imprese giocano un ruolo economico significativo. Le Nazioni Unite, infatti, hanno stimato che la vita di quasi 3 miliardi di persone – ovvero, metà della popolazione mondiale – è resa più sicura grazie alle imprese cooperative⁶.

Nel mondo il numero dei soci di cooperative è tre volte maggiore di quello degli azionisti di imprese di capitali, e nei BRIC⁷ – paesi in rapida crescita economica – i soci delle cooperative sono quattro volte più numerosi dei possessori di azioni.

L'appartenenza ad almeno una cooperativa coinvolge, a livello globale, tra gli 800 milioni e il miliardo di persone⁸. Secondo l'ICA, queste sono attive in tutti i paesi del mondo e la loro importanza è particolarmente significativa nelle comunità più povere.

⁶ I.C.A.: International Co-operative Alliance, 2012

⁷ B.R.I.C, acronimo di Brasile, Russia, India, Cina. Dal 2010 B.R.I.C.S, con l'aggiunta del Sud Africa

⁸ World watch Institute, 2012

La presenza cooperativa è oggi particolarmente rilevante in diversi settori. In Europa, le cooperative agricole hanno una quota complessiva di mercato pari a circa il 60%, per quanto riguarda la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, e a circa il 50% per quanto riguarda la fornitura di materie prime. Mentre negli Stati Uniti, le stesse hanno una quota di mercato di circa il 28% nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e di circa il 26% nella fornitura di materie prime.

Nel mondo, operano circa 53.000 cooperative di credito. In Europa, le banche di credito cooperativo sono circa 4.200, con 63.000 sportelli. Tali banche hanno 50 milioni di soci (circa il 10% della popolazione del continente), 181 milioni di clienti, un patrimonio stimato pari a 5,65 miliardi di Euro, una quota di mercato media del 20% circa, e occupano 780.000 persone.

Nel settore della vendita al dettaglio, 3.200 cooperative di consumo offrono lavoro, solo in Europa, a 400.000 persone e hanno 29 milioni di soci, 36.000 punti vendita e circa 73 miliardi di Euro di fatturato.

Per quanto riguarda i servizi di pubblica utilità, la presenza di tale forma di impresa, è piuttosto importante negli Stati Uniti, dove circa 1.000 cooperative elettriche controllano il 40% della rete nazionale di distribuzione dell'elettricità, coprendo il 75% del territorio nazionale e servendo 37 milioni di soci e relative famiglie.

Le cooperative svolgono inoltre un ruolo importante nella gestione delle risorse idriche in Argentina e in Bolivia, dove una sola

grande cooperativa che gestisce i servizi idrici urbani serve circa 700.000 clienti.

In Italia, ci sono più di 25.000 cooperative di lavoro. In Spagna, delle circa 14.000 nuove cooperative create tra il 1998 e il 2008, il 75% di queste sono cooperative di lavoro. La distribuzione settoriale di tale forma di impresa tende a variare da un paese all'altro: in Francia, le cooperative di lavoro sono numerose nella manifattura e nelle costruzioni, mentre nei servizi la loro numerosità è minore; in Uruguay, invece, è vero il contrario, poiché la quota più bassa si riscontra nella manifattura, e quella più alta nei trasporti e nei servizi.

Secondo l'International Cooperative and Mutual Insurance Federation, nel 2008 il 25% del mercato mondiale delle assicurazioni era di tipo cooperativo, con percentuali particolarmente alte in Germania (44%), in Francia (39%), in Giappone (38%), negli Stati Uniti e in Canada, entrambi con il 30%.

Le cooperative sociali, che sono diffuse soprattutto in alcuni paesi europei e in Canada, rappresentano una nuova forma di impresa sociale che punta in modo esplicito a migliorare il benessere collettivo. Per le sue caratteristiche, esse si collocano tra la cooperativa tradizionale e l'organizzazione non-profit, combinando il coinvolgimento di una pluralità di soggetti portatori di interessi, con il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

In Italia, questo tipo di cooperativa è molto sviluppato e nel corso degli ultimi due decenni le cooperative sociali sono diventate i principali produttori di servizi di *welfare*. Da quando sono state istituite, le cooperative sociali italiane hanno registrato un tasso di crescita medio

annuo compreso fra il 10% e il 20%. Nel 2008, erano registrate 13.938 cooperative sociali, che occupavano circa 350.000 lavoratori, utilizzavano 35.000 volontari e servivano 4,5 milioni di utenti. Per una lettura approfondita dei dati statistici si consulti la documentazione di riferimento disponibile al Capitolo I paragrafo 1 della Literature Review allegata.

In controtendenza con l'opinione comune, che le considera organizzazioni di nicchia, i dati dimostrano che le cooperative sono presenti in un'ampia gamma di settori. Inoltre, in alcuni paesi esse sono più grandi (per numero di occupati) delle imprese convenzionali e, talvolta, possono anche essere più capitalizzate.

Recenti studi empirici mostrano, inoltre, che nelle cooperative i livelli di occupazione sono più stabili che nelle imprese di capitali: mentre le imprese di capitali tendono a variare i livelli di occupazione, le cooperative (soprattutto quelle di lavoro) fanno variare i salari, salvaguardando i posti di lavoro.

1.2. La cooperazione e il rapporto con i sistemi economici

Le cooperative contribuiscono al funzionamento dei sistemi economici mediante cinque modalità. Innanzitutto esse svolgono un ruolo tutt'altro che marginale nella riduzione dei fallimenti del mercato, migliorando così il funzionamento del sistema economico ed il benessere di una moltitudine di persone.

Il contributo deriva dal differente tipo di proprietà e di *governance* che le caratterizza. Pertanto la coesistenza di una pluralità di forme di impresa, con strutture proprietarie ed obiettivi diversi, contribuisce a migliorare la competitività dei mercati, che a sua volta, aumenta la varietà delle scelte offerte ai consumatori, aiuta a prevenire la formazione di monopoli, abbassa i prezzi ed offre opportunità di innovazione.

In secondo luogo, le cooperative svolgono un ruolo chiave nella stabilizzazione dell'economia, specialmente nei settori caratterizzati da elevata incertezza e volatilità dei prezzi, come il credito e l'agricoltura. Banche cooperative e *credit unions* sono un fattore di stabilizzazione del sistema bancario. Come dimostrano le testimonianze storiche, il ruolo stabilizzatore delle cooperative è fondamentale durante i periodi di crisi. Inoltre, la presenza delle cooperative migliora la capacità delle società di rispondere all'incertezza associata alle trasformazioni economiche.

La terza modalità con cui le cooperative contribuiscono al funzionamento dei sistemi economici, si sostanzia nella fornitura di beni e servizi i quali spesso innovativi, sono in grado di soddisfare specifici bisogni dei loro soci piuttosto che, rispondere alla logica della massimizzazione del profitto. Le cooperative, inoltre, spesso producono beni e servizi a redditività bassa o incerta, se non addirittura negativa, che le imprese di proprietà degli investitori non hanno interesse a produrre e che le autorità pubbliche non sono in grado di fornire. Tra questi servizi sono compresi quelli sociali, sanitari, educativi, nonché altri servizi alla persona e alla comunità. In caso di redditività negativa, le cooperative

possono raggiungere il punto di pareggio grazie alla loro capacità di attrarre risorse da fonti diverse (come il lavoro volontario e le donazioni) o attraverso politiche di discriminazione del prezzo. L'esperienza delle cooperative dimostra che il lavoro volontario e le donazioni sono particolarmente importanti specie nella fase di avvio dell'impresa. Ciò vale per tutti i tipi di cooperative ed è indipendente dall'ambiente in cui operano.

In quarto luogo, tendono ad una prospettiva di lungo periodo, in quanto assumono il ruolo di strutture produttive per le comunità nelle quali operano e, in genere, si preoccupano anche del benessere delle generazioni future. Coerentemente con il terzo principio dell'ICA riguardante la partecipazione economica dei soci numerosi, statuti di cooperative destinano una parte del surplus prodotto a un fondo di riserva collettivo e indivisibile, che non appartiene ai singoli soci, ma deve essere utilizzato a vantaggio di tutti, comprese le future generazioni. In alcuni paesi, la prospettiva di lungo periodo delle cooperative è rafforzata da leggi che le obbligano a trasferire parte del loro surplus annuale ad un fondo indivisibile; questo significa che parte dei profitti e l'intero patrimonio devono essere usati per promuovere gli interessi della comunità.

Infine, contribuiscono ad una più equa distribuzione del reddito. Dal momento che le cooperative sono nate per soddisfare i bisogni dei loro soci, e non per accumulare e distribuire profitti ai loro proprietari, esse tendono più delle altre imprese a ridistribuire le loro risorse a favore dei lavoratori, aumentando i salari o l'occupazione, o dei consumato-

ri, facendo pagare loro prezzi più bassi quelle di lavoro) fanno variare i salari, salvaguardando i posti di lavoro.

1.3. Gli ostacoli derivanti dalla legislazione cooperativa

Mentre la regolazione delle imprese di capitali è relativamente uniforme nei vari paesi, la legislazione sulle cooperative varia considerevolmente da un paese all'altro e in alcuni paesi è del tutto inesistente. Queste differenze sono difficili da comprendere, dato il notevole sforzo fatto a livello internazionale per promuovere una concezione condivisa dei valori e dei principi delle cooperative, come evidenziato nella Dichiarazione dell'ICA sull'Identità cooperativa del 1995 (un documento ufficialmente riconosciuto dall'ONU nel 2001 e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nel 2002).

Questa mancanza di uniformità ha due implicazioni principali: essa limita la visibilità e l'uso della forma cooperativa ed ostacola l'internazionalizzazione delle imprese, indebolendo le collaborazioni tra cooperative che hanno sede in paesi diversi. Inoltre, la legislazione cooperativa tende spesso ad essere restrittiva piuttosto che semplificativa.

In alcuni paesi la legislazione limita i settori nei quali le cooperative possono operare e le attività che esse possono svolgere. Ulteriori ostacoli sono causati dall'imposizione di soglie elevate per il numero minimo di soci o per la quantità di risorse finanziarie richieste per creare nuove imprese cooperative. Inoltre, specialmente in quei paesi dove le cooperative sono ancora classificate come entità non-imprenditoriali,

esistono limitazioni agli obiettivi che esse possono perseguire e ai tipi di operazioni commerciali che possono effettuare. La scarsa considerazione nella quale sono generalmente tenute le cooperative ha indotto alcuni legislatori nazionali a permettere, o addirittura favorire, la “demutualizzazione” delle cooperative. Questo è accaduto, per esempio, dove la legge ha permesso la trasformazione delle società di mutuo soccorso e delle cooperative in imprese for profit, con il conseguente rischio che le scelte di trasformazione siano state determinate da comportamenti opportunistici di alcuni soci o da una dirigenza interessata principalmente ad ottenere il controllo del patrimonio accumulato dalle cooperative stesse.

Le cooperative possono essere ostacolate nella loro capacità di sfruttare pienamente i propri vantaggi competitivi dalla regolazione dei mercati in cui operano. Mentre in alcuni casi questa è neutrale o addirittura favorevole alle cooperative, in altri essa può limitare lo sviluppo delle cooperative stesse.

Analisi condotte in materia hanno evidenziato alcuni esempi di regolazione del mercato con effetti negativi sullo sviluppo delle cooperative.

Quando è progettata senza tenere conto delle specificità delle diverse forme di impresa, la regolazione dei mercati finanziari può impedire lo sviluppo delle cooperative di credito. Gli standard internazionali di contabilità e le regole finanziarie internazionali limitano lo sviluppo e la crescita delle stesse quando impongono regimi di capitalizzazione, sistemi di gestione della liquidità e meccanismi di governance che non tengono conto delle specificità del modello cooperativo.

L'incapacità di riconoscere la specifica natura delle cooperative può causare costi di regolazione sproporzionati e ridurre l'accesso al credito da parte delle piccole imprese e delle famiglie. Analogamente, nel settore dei servizi pubblici le autorità antitrust, nel cercare di difendere i consumatori dall'eccesso di potere del mercato, possono finire per imporre regole e vincoli che causano inutili costi aggiuntivi alle imprese cooperative. Questo accade perché le regole sono definite avendo come unico riferimento le imprese di capitali. Quando le cooperative sono coinvolte, alcuni di questi vincoli di regolazione risultano ridondanti e generano costi non giustificati, in quanto i consumatori sono già tutelati dalla natura stessa della proprietà cooperativa. Una situazione simile si verifica nel settore dei servizi d'interesse generale, nel quale queste possono essere danneggiate da procedure basate su criteri che non considerano le differenze intrinseche tra imprese cooperative e imprese di proprietà degli investitori. Le imprese strutturate in forma cooperativa spesso beneficiano di politiche pubbliche progettate per sostenere l'avvio e il consolidamento di iniziative imprenditoriali. Poiché tali misure sono talvolta volte a sostenere le cooperative, c'è una diffusa convinzione che le esse siano favorite rispetto alle imprese di capitali. Si tratta tuttavia di una conclusione semplicistica. Anzi, le politiche che sostengono sono spesso deboli o contraddittorie. In alcuni paesi, le politiche negano alle cooperative il pieno riconoscimento dello status di impresa, e così facendo ne impediscono l'accesso ai benefici previsti per le altre imprese. Per esempio, i sussidi di disoccupazione e l'adesione agli istituti previdenziali sono talvolta negati ai soci o ai lavoratori delle cooperative. In altri paesi, la legislazione talvolta impone

alle cooperative obblighi gravosi che invece non si applicano alle imprese di proprietà degli investitori. Questo accade, per esempio, quando le cooperative sono tenute a rispettare regole come l'indivisibilità del patrimonio, ma in forza del principio di concorrenza non sono ammesse ad alcuna agevolazione fiscale. O quando, nel caso opposto, capita che le cooperative non abbiano diritto a beneficiare di incentivi e agevolazioni fiscali che sono invece concessi alle altre organizzazioni non profit, anche se esse perseguono gli stessi obiettivi sociali e d'interesse generale, e sottostanno alle medesime regole.

La consapevolezza dei limiti di un'organizzazione economica che sopravvaluta i comportamenti concorrenziali, sta già conducendo molti operatori ad adottare pratiche di responsabilità sociale e strategie di gestione innovative, che enfatizzano anche fra le imprese for profit il meccanismo della cooperazione.

Non sorprende quindi che un numero crescente di osservatori consideri l'espansione delle varie forme di cooperazione come una possibile via di uscita dalla crisi. Di conseguenza, si aprono opportunità di sviluppo per modelli sia tradizionali che innovativi di cooperazione.

2. Il modello cooperativo e la crisi economica

La perdurante crisi economico finanziaria degli ultimi anni, è sempre più caratterizzata come una crisi occupazionale dai risvolti drammatici, in particolare nei Paesi dell'Europa mediterranea. Il lavoro in questi contesti si dimostra una "risorsa" distribuita in modo diseguale ed i mercati del lavoro in tale aree palesano inadeguatezze e criticità difficili da riformare. Si assiste così alla persistenza di fenomeni di discriminazione che hanno determinato l'espulsione prolungata o permanente di migliaia di lavoratori dal mercato del lavoro. La maggior parte delle politiche pubbliche messe in atto negli ultimi anni, ha focalizzato l'attenzione sulla tutela dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro o impiegati in imprese in difficoltà. Allo stesso tempo si è tentato di stimolare la creazione di nuove attività di impresa in settori emergenti, così come sono state avviate azioni di riforma del mercato del lavoro. Le politiche messe in campo tuttavia hanno condotto a risultati solo parzialmente soddisfacenti, se paragonati alle cospicue risorse che sono state investite.

L'esclusione delle fasce deboli, oltre a portare in se fenomeni sociali rilevanti, tende ad aggravare la condizione di svantaggio dei c.d. lavoratori vulnerabili, maggiormente esposti alle molteplici contraddizioni del mercato del lavoro.

Il 2012 è stato celebrato in tutto il mondo come l'anno internazionale delle cooperative. Per effetto dello stimolo delle Organizzazioni delle Nazioni Unite, si è cercato di incoraggiare i Governi nazionali ad adottare politiche e provvedimenti normativi che favorissero la nascita,

lo sviluppo e la stabilità delle cooperative. Il 2012 però, ha assunto rilievo anche per persistenza della crisi economico-finanziaria internazionale, con le relative ricadute sul piano occupazionale.

Gli studi condotti da molti giuslavoristi sono stati diretti non tanto al tema del lavoro in cooperativa, quanto nella ricerca di soluzioni volte a contenere la forte crisi occupazionale in un contesto di scarse risorse pubbliche.

Come delinea il World of Work Report 2012 dell' Organizzazione internazionale del lavoro, l'attenzione dei Governi nazionali e delle istituzioni internazionali è stata prevalentemente concentrata sulle riforme del lavoro. Ben 40 Paesi su 131 hanno ridotto i livelli di tutela del lavoro per i cosiddetti lavoratori *standard* (pari al 76% delle riforme dei c.d. Paesi avanzati) individuando forti riforme del diritto del lavoro come “ineluttabile” soluzione alla crisi occupazionale.

E' indicativo che già nel 2009 la Commissione Europea, in un importante studio, sulle soluzioni alla crisi adottate nei vari Paesi Europei alternative alla de regolazione pura e semplice del diritto del lavoro, avesse cercato di segnalare alcune buone pratiche come, ad esempio programmi di ricollocazione al lavoro (Irlanda, Italia), sussidi al lavoratore per la sospensione dell'orario di lavoro Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi), fondi pubblici per il sostegno allo sviluppo locale (Spagna, Lituania), incentivi per il mantenimento dell'impiego (Ungheria), politiche attive per il lavoro (Paesi Bassi, Svezia, Portogallo) riduzione temporale del costo dei lavoratori (Romania) riforma delle relazioni industriali e sostegno alla contrattazione decentrata.

Tutte soluzioni condivisibili, ma l'indagine non ha riservato alcun riferimento possibile al contributo del lavoro in cooperativa, evidentemente sottovalutato come possibile strumento per il superamento della crisi dei mercati del lavoro europei.

Eppure nella ricerca di soluzioni alternative alla prospettiva semplicistica della *deregulation*, il modello cooperativo presenta caratteristiche di particolare interesse anche per la capacità di resistenza alla crisi. Parimenti alle altre imprese dell'economia sociale, coniuga redditività e solidarietà; crea occupazione di alta qualità e rafforza la coesione sociale ed economica, che genera capitale sociale strutturale, che riguarda principalmente le reti di relazioni formali ed informali facenti capo ai singoli agenti.

Il modello imprenditoriale cooperativo, collocandosi pienamente in linea con la Strategia Europa 2020, contribuisce sinergicamente al pluralismo economico. Apportando valore aggiunto all'economia europea e alla stabilità occupazionale, la Commissione esorta a rivalutare il ruolo della Società Cooperativa Europea, incoraggia la creazione di nuove cooperative su scala comunitaria e favorisce il raggruppamento di cooperative nazionali di differenti Stati membri.

La conclamata resilienza delle imprese cooperative, consente di sostenere, che in periodi di forte recessione, tale forma di impresa sia in grado di promuovere ed implementare l'imprenditoria su scala micro-economica, permettendo ai piccoli imprenditori di assumere responsabilità soprattutto nei settori del sociale e del welfare, garantendo partecipazione attiva ai gruppi di soggetti svantaggiati. Dalla documentazione comunitaria in merito alla promozione delle società cooperative in

Europa, emerge chiaramente come tale modello sia uno strumento in grado di fornire ad esempio, servizi di alta qualità. I servizi rappresentano nell'Europa a 27, il 70% della produzione e il 69% dei posti di lavoro. Oltre il 75% delle imprese create in Europa appartiene al settore dei servizi e le cooperative sono spesso in grado di fornire servizi a gruppi soggetti che ne risulterebbero altrimenti mancanti, in quanto le prestazioni non rivelano vantaggi per le imprese che perseguono profitto. E' ad esempio il caso dei c.d. "servizi di prossimità", come la salute e il benessere, settori in cui le cooperative hanno conosciuto una crescita repentina.

La maggiore resilienza delle cooperative è certamente identificabile con il modello di *governance*, pertanto mutualità, uguaglianza, equità e democrazia consentono di bilanciare logiche di mercato e politiche di inclusione sociale. Anche altri fattori sono configurabili come vincenti ai fini di tale tenuta.

Secondo le rilevazioni condotte dalla Fondazione Censis, mediante i dati diffusi attraverso il "Primo rapporto sulla cooperazione in Italia", l'occupazione nelle cooperative ha continuato a crescere anche nei primi nove mesi del 2012 (+2,8%), portando il numero degli addetti delle circa 80.000 imprese del settore a quota 1.341.000 (+36.000 rispetto all'anno precedente). Si conferma un trend positivo e l'andamento anticiclico: negli anni della crisi, tra il 2007 e il 2011, a fronte di un calo dell'1,2% dell'occupazione complessiva e del 2,3% nelle imprese, gli occupati nelle cooperative hanno registrato un aumento dell'8%, un dato in netta controtendenza rispetto al quadro di sistema.

In Italia la crisi ha impattato in maniera disomogenea tra i vari comparti di attività, con settori anti-ciclici in cui il mercato non smette di crescere (come il caso del terziario sociale) ed altri invece che gravitano nell'orbita di mercati stagnanti (come il caso delle cooperative di produzione e lavoro). Per questo è importante tener in considerazione l'eterogeneità e la complessità dell'universo cooperativo nazionale, che risente di peculiarità territoriali, settoriali, dimensionali, tipologiche, nonché della “funzione sociale” di previsione costituzionale. Attualmente il sistema cooperativo si configura articolato al suo interno, sia sotto l'aspetto tipologico che settoriale: dal credito all'agricoltura, dalla manifattura al sanitario – assistenziale, le cooperative possono essere grandi e strutturati gruppi industriali e piccole cooperative sociali.

Geograficamente a parte le regioni storicamente permeate dalla cultura cooperativa, in molte altre si riscontra ancora una presenza residuale. Dal punto di vista prettamente economico, la peculiarità delle cooperative è di riuscire ad essere competitive pur mantenendo la loro natura specifica di società gestite dai propri soci, dei quali soddisfano gli interessi. Tale competitività è determinata da una serie di fattori fondanti come: rapporto di fiducia, radicamento territoriale, coinvolgimento delle risorse umane. La maggioranza delle cooperative inoltre garantisce un'organizzazione del lavoro flessibile, che permette autonomia e responsabilizzazione dei soci lavoratori. Certamente è questa la dimensione principale di intervento, che si fonda sul principio della partecipazione attiva dei lavoratori.

Alla luce di tale contesto però non è possibile affermare che anche le cooperative non abbiano subito il contraccolpo della crisi di que-

sti anni. Esse infatti sembrano ben consapevoli della propria forza e dei risultati ottenuti tanto che, guardando ai dati, le valutazioni sullo stato di salute aziendale espresse dalle stesse imprese risultano essere generalmente migliori di quanto riportino gli indicatori di performance (l'andamento di fatturato, investimenti e occupati). Tuttavia la crisi si è fatta sentire, e pur nella generale tenuta del mondo cooperativo, una minoranza non irrilevante di imprese sta attraversando una fase totalmente negativa, mentre la gran parte si attesta su una condizione di stazionarietà, una sorta di stallo indotto da un contesto economico “bloccato”, che però, almeno per il momento, non si traduce ancora in un ridimensionamento delle attività.

Le più colpite sono le piccole cooperative, meno reattive e attrezzate per rispondere dinamicamente alle evoluzioni del mercato, fortemente penalizzate dalla contrazione della domanda. Questo segmento, che costituisce l'ossatura del sistema, è molto vulnerabile e rischia di essere fagocitato, da chi, con grandi risorse e strategie aggressive, trova, nella crisi, opportunità di crescita.

2.1. Crescere nella crisi: i dati di sistema della cooperazione in Italia

La cooperazione ha conosciuto nell'ultimo decennio un forte sviluppo derivante dalla crescita esponenziale del numero delle cooperative e dal peso crescente che queste sono andate assumendo nell'ambito del tessuto economico e produttivo del Paese. Tra il 2001 e

2011 il numero di tale forma di impresa, intendendo con tale dizione tutte le realtà di primo e secondo livello che operano nel territorio nazionale afferenti alle diverse branche di attività e tipologie è passato da 70.029 a 79.949, registrando un incremento di quasi dieci mila unità. Sebbene non sia possibile ricostruire una serie storica che interessi l'intero decennio, le stime attestano che dal 2007 al 2011 l'occupazione creata dalle cooperative italiane ha fatto aumentare il numero degli occupati tra soci e non soci da 1 milione 213 mila a 1 milione 310 mila. Anche tra il 2010 e il 2011 il numero dei lavoratori ha continuato a crescere, malgrado gli effetti della crisi abbiano iniziato a farsi sentire anche sulle dinamiche che hanno interessato le cooperative, segnando un saldo positivo dell'1,9%, e portando l'incidenza complessiva dell'occupazione creata dalle cooperative sul totale del sistema imprese al 7,2%. L'andamento di lungo periodo trova spiegazione nella solidità intrinseca del modello cooperativo e nella sua logica di crescita incrementale che se da un lato risulta più rigida nello sfruttare le accelerazioni di mercato, dall'altro lato riesce a difendersi con maggiore fermezza alle dinamiche negative attraverso meccanismi compensativi interni. Nello spiegare i risultati occupazionali raggiunti dalla cooperazione nell'ultimo quadriennio, anche la proverbiale capacità della cooperazione italiana di andare a scovare e dare risposta a quegli spazi emergenti di domanda, sociale e non, inevasi dal pubblico finendo, proprio nei momenti di maggiore difficoltà, per trovare nel proprio ruolo nuove ed impensabili opportunità di crescita. E' emblematico da questo punto di vista che a trainare l'aumento dell'occupazione nel periodo considerato sia stato proprio il settore della cooperazione sociale,

che ha registrato tra 2007 e 2011 un fortissimo sviluppo, con una crescita del numero dei lavoratori del 17,3%. Anche l'ampia area del terziario non immediatamente afferente al sociale, comprendente commercio e distribuzione, logistica e trasporti, ma anche credito, servizi alle imprese, ha registrato un trend di crescita molto positivo, per molti versi anticiclico, con un 9,4% nell'ultimo quadriennio, di cui l'1,2% tra 2010 e 2012. Meno dinamico è stato l'andamento del settore agricolo rimasto sostanzialmente fermo (+0,5%) nel quadriennio, e non ancora in grado di invertire lo stato di affaticamento in cui versa, considerato che tra 2011 e 2012 ha registrato una perdita in termini occupazionali del 3,8%. Al contrario, l'ultimo anno sembra aprire spiragli di ripresa per tutto il settore manifatturiero che, colpito profondamente dalla congiuntura ha registrato un calo complessivo degli addetti del 3,6%; calo che sarebbe stato ancora più pesante, se l'inversione di tendenza nel 2011 non avesse prodotto un incremento occupazionale del 4,3%, confermata nel 2012 (1,5%). Mentre non sembra essere intenzionata a cessare la crisi che ha investito il comparto edile. Con il 9,3% in meno di occupazione in soli quattro anni, anche il 2012 si è chiuso con il segno meno (-1,6%), allineando le *performance* della cooperazione a quelle medie di settore, investito da una crisi strutturale senza precedenti.

Il settore delle costruzioni, unitamente a quello delle cooperative d'abitanti, risente fortemente dell'attuale fase critica per diversi convergenti fattori negativi. Riduzione del reddito disponibile delle famiglie di lavoratori e *credit crunch* hanno indubbiamente provocato un crollo della domanda. Più in generale, l'attività costruttiva subisce i colpi dei ridotti investimenti pubblici e privati.

Attraverso una lettura del dato per ripartizione geografica emerge che, il Nord Est è il traino dello sviluppo imprenditoriale, considerato che il numero di addetti è aumentato tra il 2007 e il 2011 del 9,1% ; anche il Centro Italia ha registrato buone performance (+8,5%), così come il Nord Ovest (7,9%), mentre al Sud l'incremento occupazionale è stato decisamente tiepido, pari al 3,6%.

Per quanto siano state soprattutto le grandi realtà a stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro (tra 2007 e 2010 secondo l'Istat, l'occupazione nelle cooperative con più di 250 occupati è aumentata del 16%, a fronte di un crescita media dell'intero comparto nel triennio del 6%), anche le piccole, che più di tutte hanno contribuito alla crescita del sistema in valori assoluti, hanno dato un supporto significativo, registrando un aumento del 3,1% del numero degli addetti.

I buoni risultati ottenuti dal settore cooperativo – in momenti di alta disoccupazione e di frequenti crisi aziendali – e la conseguente riscoperta dei valori della cooperazione e di un modello di impresa che, mette al centro del processo economico la persona, ci consentono di rifuggire da un'idea del lavoro in cooperativa come semplice “ripiego” ad una situazione di criticità che attraversa il modo “ordinario” di lavorare secondo l'immagine, più volte richiamata, del calabrone che vola contro le leggi della fisica. Se il calabrone vola, vuol dire che ad essere sbagliate sono le leggi della fisica e non certamente il calabrone. Fuor di metafora, se il diritto del lavoro non agisce più, in termini di protezione ed efficienza, non è certo colpa di una realtà del mondo del lavoro in continuo movimento, quanto piuttosto del quadro di regole che deve essere profondamente rinnovato, se vuole rispondere alle finalità

originarie di protezione della persona e di tutela di concorrenza tra imprese.

Nasce così l'invito a ripensare il rapporto tra aspetto produttivo e aspetto distributivo del lavoro sul presupposto che nell'impresa cooperativa sono messi in comune non solo i mezzi, ma anche i fini. Il nodo, ancora una volta, è quello della qualificazione giuridica del lavoro prestato dal socio di cooperativa destinato a riemergere, in Italia come nell'esperienza internazionale e comparata, in funzione di una presunta incompatibilità tra posizione di subordinazione e l'idea di mutualità propria del lavoro in cooperativa. Ciò anche a causa dei fenomeni interpositori realizzati per il tramite di cooperative fittizie.

Pertanto il persistente richiamo al modello cooperativo quale esempio di progressivo superamento della rigida contrapposizione tra subordinazione e assunzione del rischio di impresa, *tertium non datur*. Fa la cooperativa un'impresa moderna, come tale capace di adempiere (non solo in tempo di crisi) ad una funzione economica e non solo ad una funzione sociale: nella sua naturale vocazione, che può e deve essere estesa anche ai modelli di sviluppo di logiche relazionali partecipative perché è solo attraverso la cooperazione tra capitale e lavoro che è possibile realizzare una migliore e più avanzata sintesi tra le esigenze produttive e quelle distributive.

3. Innovazione e internazionalizzazione: la sfida del cambiamento

Le imprese cooperative si caratterizzano generalmente per un buon livello di innovazione, senza sottrarsi ad un confronto aperto con la concorrenza del mercato.

Pur essendo propense ad una continua crescita ed implementazione, si trovano a fare i conti con vincoli strutturali che non permettono investimenti sufficienti finalizzati ad innovare, spesso per mancanza dei mezzi economici, di risorse professionali o della capacità organizzativa necessaria.

Se l'innovazione è un elemento importante per la competitività delle imprese cooperative, non appare comunque un fattore irrinunciabile; i dati ci indicano infatti una spaccatura netta tra chi indica di aver raggiunto un livello di innovazione “molto alto” (10%) o “buono” (39,6%), e chi lo ritiene solo “discreto” (36,1%) o “basso” (14,4%), anche perché poco rilevante per il settore di attività in cui opera. L'innovazione è legata ad aspetti che attengono l'organizzazione interna e al prodotto o servizio offerto, ma resta comunque forte l'attenzione sugli elementi “valoriali”, che rappresentano un tratto distintivo del modello cooperativo.

Al primo posto tra gli aspetti per cui ritengono di essere particolarmente all'avanguardia, le cooperative indicano prodotti e servizi (46,8%), seguiti dall'organizzazione interna aziendale (45,3%), dall'attenzione per particolari categorie di soggetti (27,3%) e per ambiente e altri temi “sociali” (24%). Una cooperativa su cinque giudica

fortemente innovativi i canali diretti di comunicazione con clienti e consumatori finali attivati (20,4%), mentre appaiono residuali altri aspetti come la dotazione tecnologica (9,7%), le modalità di commercializzazione (7,5%) e i servizi di accompagnamento a produzione e vendita (3,2%).

La scala dell'innovazione va analizzata alla luce delle distinzioni settoriali, perché è così che si colgono le differenze più significative sull'operato delle cooperative. Si può così notare che nel settore agroalimentare le imprese investono più che altrove su pratiche rispettose dell'ambiente (il 37,8% dichiara di essere all'avanguardia in tal senso) e sulle modalità di commercializzazione e vendita dei prodotti (13,7%), ma è superiore alla media anche l'attenzione allo sviluppo tecnologico (11,6%). Le cooperative di consumo e distribuzione, anch'esse molto attente al risparmio energetico e al rispetto ambientale (46,8%), per il resto concentrano gli sforzi del fare innovazione sui prodotti e i servizi offerti (su cui ritiene di essere fortemente innovativo il 60,3% di cooperative attive nel settore) e sulle modalità di commercializzazione e vendita (38,5%), fattore di successo assolutamente centrale in questo campo. Guardando alle cooperative di produzione e lavoro, emergono differenze marcate tra quelle operanti nell'industria e quelle attive nel terziario. Se la spinta innovatrice delle prime si concentra innanzitutto sui prodotti (56,1%) e poi sui canali di comunicazione ed ascolto con consumatori e clienti finali (33,9%), segnalando così la prevalenza dei processi che attengono alla vita del prodotto e alla soddisfazione del cliente, tra le seconde la scala di priorità appare rovesciata. Al primo posto si trova infatti l'organizzazione aziendale (che il 51,4% delle coopera-

tive del settore giudica innovativa), seguita dai prodotti/servizi (45%) e dall'attenzione per determinate categorie svantaggiate (17,1%), mentre è più alto della media anche l'orientamento all'impiego di tecnologie di avanguardia (13,7%). Infine, osservando il settore del sociale, le priorità dell'innovazione subiscono un ulteriore rovesciamento: diventa qui del tutto preponderante l'attenzione ai soggetti svantaggiati, segnale di una sensibilità che collima con la natura stessa di queste cooperative (ben il 63,5% delle cooperative giudica innovativo il proprio operato su questo aspetto). Soltanto in seconda battuta emergono gli elementi più tradizionali del fare impresa, in particolare le soluzioni organizzative interne (53,4%) e i prodotti/servizi offerti (44,9%).⁹

In letteratura il termine innovazione assume per le imprese connotazioni molto diversificate, ma riconducibili a due significati principali: quello di novità, ovvero di un qualcosa che prima non esisteva, o di rinnovamento ossia di qualcosa che innova ciò che era precedentemente stato sperimentato.

Le organizzazioni di terzo settore, sono da sempre considerate istituzioni orientate verso i bisogni, le quali individuano soluzioni innovative alle problematiche sociali. Studi condotti in materia di organizzazioni di terzo settore, mettono in relazione la capacità di innovazione delle stesse nell'ambito dei servizi di welfare a quelle delle piccole imprese del settore commerciale.

⁹ Eurisce, Il contributo delle cooperative per un mondo migliore, riflessioni della comunità scientifica, a cura di C. Borzaga e G. Galera, 2012.

In virtù di tale capacità, il terzo settore è riconosciuto il principale motore di sviluppo ed un protagonista dei processi di cambiamento caratterizzando i sistemi di protezione sociale europei.

Al riguardo vi è un richiamo nel “Libro Bianco del welfare” che riconosce al settore, la capacità di leggere i bisogni sociali e di prendersene carico mediante l’implementazione di soluzioni innovative che prendono forma come effetto di un’intrinseca capacità di produrre “relazioni con la comunità”. Tale attitudine, secondo molti osservatori, è riscontrabile nelle imprese sociali, quali operano per la produzione di beni e servizi di pubblico interesse reinvestendo l’utile per il perseguimento dello stesso obiettivo.

Un ulteriore peculiarità cooperativa è costituita dal fatto che esse siano generalmente poco orientate ad operare sui mercati stranieri, se non limitandosi ad esportare i loro prodotti.

Il fattore dell’internazionalizzazione è una dimensione di per sé non connaturata all’essere impresa cooperativa – che, storicamente, resta fortemente legata al territorio di riferimento – la quale guardando al futuro si configura come un’esigenza che diverrà sempre più pressante.

In generale le cooperative italiane sono poco presenti all’estero: in totale, appena il 10% ha un rapporto con i mercati stranieri. Né in quest’ambito si può parlare di vere e proprie strategie di internazionalizzazione, poiché si tratta di una presenza quasi interamente legata all’attività di esportazione, che interessa complessivamente il 7,4% delle cooperative, mentre sono del tutto marginali le esperienze più strutturate, come collaborazioni o joint venture con imprese straniere (2,2%), e praticamente assenti forme di partecipazione finanziaria a imprese

straniere (0,7%) e di produzione in loco (0,6%). Tale tendenza risente dell'estrema eterogeneità interna al mondo cooperativo.

La propensione all'internazionalizzazione varia infatti in misura significativa in base al settore di attività e soprattutto alle dimensioni dell'impresa, ma allo stato attuale assume una certa rilevanza solo tra le cooperative più grandi e nel settore dell'agroalimentare.

Tra le cooperative con oltre 1 milione di euro di fatturato annui, infatti, la quota di imprese operanti con l'estero sale al 19,4%, eppure questa "vocazione" esterofila non sembra aumentare al crescere delle dimensioni aziendali, tanto che le imprese più piccole sono più attive sui mercati globali rispetto alle "medie".

Tra i diversi comparti produttivi il primato dell'internazionalizzazione spetta all'agroalimentare, dove oltre un quarto di cooperative è presente all'estero (26,3%). Se nel settore della distribuzione e dei servizi il dato risulta non significativo, va invece segnalata una discreta presenza all'estero tra le cooperative di produzione e lavoro del comparto industriale, dove il dato si colloca al 6,7%.

Dalla lettura della mappa geografica dell'internazionalizzazione, le differenze principali si colgono tra le cooperative del Nord Est e quelle del Centro, con Nord Ovest e Sud su posizioni intermedie e molto vicine. Le prime si dimostrano le più dinamiche rispetto ai mercati stranieri: il 13,5% è presente all'estero, per lo più esportando (8,5%), ma in misura minore attuando strategie diversificate, ad esempio attraverso accordi di collaborazione con imprese straniere (3,6%) o partecipando al capitale di altre imprese (2,3%). All'estremo opposto si trovano le cooperative operanti nel Centro Italia, in assoluto le meno pro-

pense ad investire sui mercati stranieri: appena il 7,9% di queste imprese è presente all'estero, in massima parte solo esportando (5%).

La maggioranza delle cooperative attive sui mercati stranieri, ricava dalla presenza all'estero quote relativamente basse di fatturato, pur con eccezioni rilevanti. Se la quota media di fatturato imputabile all'export è pari, tra le imprese esportatrici, al 20,4% del totale, complessivamente però la maggioranza delle imprese, pur aprendosi all'estero, non sembra farlo in misura così decisa, almeno tale da legare in modo più stretto il proprio destino economico al mercato globale. Il principale mercato di riferimento per chi opera all'estero è sicuramente quello comunitario: oltre la metà delle imprese è presente sul mercato tedesco (55,3%); seguono quello francese (40,8%), spagnolo (23,2%), belga e olandese (19,8%) e inglese (19,4%), mentre il 45% delle cooperative dichiara di operare in altri Paesi dell'Unione Europea.

Risulta ancora più interessante, la significativa presenza anche nei mercati extra UE, con una netta prevalenza dei paesi asiatici e del Nord America. Nel dettaglio, i mercati più battuti sono: Stati Uniti e Canada (19,4%), Russia e Paesi dell'Est (15,7%), Corea e Giappone (12,2%), Cina (10,4%), Medioriente (10,4%), Nord Africa (10,3%).¹⁰

¹⁰ Per i riferimenti dei dati riportati nel paragrafo si consulti: Elaborazioni dati Eurisce, *Il contributo delle cooperative per un mondo migliore*, (a cura di) C. Borzaga e G. Galera, 2012; Alleanza delle Cooperative italiane e Censis, Primo rapporto sulla cooperazione in Italia, 29 novembre 2012.

4. Il valore aggiunto della cooperazione

Il sistema cooperativo, nella caratteristica propria degli assetti organizzativi, nei valori in cui si riconosce, che fanno da collante all'interno e da spinta propulsiva all'esterno, e nei meccanismi che ne ispirano la gestione, ha trovato, non senza difficoltà, la linfa per far fronte alla crisi e per riproporre con forza la sua *mission*, rilanciando progetti e strategie d'impresa coerenti con lo spirito mutualistico e solidaristico.

L'impianto nè si è sfaldato nel ristagno economico, nè ha messo in discussione le proprie ragioni costitutive, ma anzi in molti casi ha riconosciuto la forza di un modello che alla prova dei fatti ha retto meglio di altri. Se, infatti, la maggioranza delle cooperative (56,7%) dichiara di aver reagito complessivamente alla crisi né meglio né peggio delle altre imprese, vi è un terzo, il 33%, che invece riconosce al modello cooperativo una capacità di reazione e resistenza per varie ragioni maggiore, mentre soltanto il 10,4% dell'universo cooperativo ha la sensazione di aver affrontato la crisi in maniera più problematica rispetto alle altre imprese. Tra quanti pensano che l'essere cooperativa rappresenti un fattore aggiunto di competitività nell'attuale fase di crisi, la maggioranza (il 28,3%) individua proprio nel *dna* del modello, nei meccanismi di natura mutualistica che ne sono alla base la fonte di successo; mentre è una quota più ristretta quella che rinviene la causa nella migliore capacità di presidio dei mercati e nella maggiore efficienza (4,6%). Tuttavia, se positivo è il giudizio che la cooperazione dà com-

complessivamente sulla validità del proprio modello distintivo, non mancano differenze di vedute e percezioni all'interno del sistema.

Le cooperative sociali (40,5%) e del settore dell'agroalimentare e della pesca (38,4%) sono quelle che rivendicano con maggiore forza e fiducia il valore aggiunto apportato dal modello cooperativo, segnalando, soprattutto le prime, anche la maggiore competitività in termini di efficienza e di mercato, rispetto al modello di impresa tradizionale. E' il caso delle cooperative di produzione e lavoro, dove si registrano giudizi più tiepidi. In particolare, quelle che operano nei servizi sembrano essere le più critiche, riscontrando nel 17% dei casi una minore capacità del modello cooperativo di rispondere positivamente alla crisi.

In posizione intermedia si collocano le cooperative di consumo e distribuzione: se il 30,4% reputa che il modello mutualistico si sia difeso complessivamente meglio, la stragrande maggioranza (il 67,4%) non rinviene significative differenze rispetto alle altre imprese che operano sul mercato, e solo il 2,2% reputa che le cooperative abbiano sofferto l'attuale crisi in misura maggiore. Tuttavia, che il giudizio espresso sulla capacità di tenuta del modello è fortemente condizionato dall'esperienza vissuta dalla cooperativa lo conferma anche la lettura dei dati in base alle dimensioni occupazionali. Le piccole cooperative, su cui la crisi ha riversato i suoi peggiori effetti, sono complessivamente le più critiche, e solo il 21,7% ravvisa un qualche elemento di distintività in positivo del modello cooperativo nel fronteggiare la crisi; di contro, tra le più grandi il giudizio tende evidentemente a migliorare, e a risultare del tutto rivalutato: tra le imprese con più di 49 addetti, è il 56,3% a pensare che le imprese cooperative abbiano resistito meglio al-

la crisi, grazie ai loro meccanismi di natura mutualistica (42,9%) e alla maggiore capacità competitiva (13,4%).

Pertanto il sistema cooperativistico si è dimostrato, quindi, un modello di impresa valido nell'affrontare le criticità derivanti dalla congiuntura avversa: ha reagito meglio delle altre imprese, e in taluni casi, a seconda del settore e delle dimensioni aziendali, ha avuto la prontezza di anticipare il ciclo economico positivo. L'attenzione agli *stakeholder*, sia in quanto soci e lavoratori, sia in quanto collettività in senso lato, e i meccanismi mutualistici e partecipativi ai quali si conformano la gestione e l'organizzazione, per l'altro la sussidiarietà nei confronti dello Stato nelle aree di bisogno e l'attenzione posta alla salvaguardia dei livelli occupazionali, sono alcuni degli ambiti in cui il contributo della cooperazione alla crescita si evidenzia in modo tangibile ed eloquente. La consapevolezza di costituire la chiave di volta nella difficile congiuntura, traspare in tutta la sua portata sul tema del lavoro e della sua tutela, in una fase in cui è sull'occupazione che si riversano le maggiori preoccupazioni. È proprio attraverso la maggiore salvaguardia dei livelli occupazionali (30,3%) che le cooperative avvertono di contribuire in modo più diretto alla ripresa del Paese. Un tema questo avvertito specialmente tra le cooperative di produzione e lavoro attive nel settore manifatturiero (52,4%) e quelle dell'agroalimentare e pesca (39,4%).¹¹

Più distanziati si configurano altri due aspetti nei quali il modello cooperativistico sente di fornire un apporto concreto alla ripresa ita-

¹¹ Per i riferimenti ai dati citati nel paragrafo si consulti: Primo rapporto sulla Cooperazione in Italia, (a cura di), Alleanza delle Cooperative italiane e Fondazione Censis, 29 novembre 2012.

liana: la promozione di un modello di impresa innovativo, attento al valore della persona e della comunità (26,1%) e lo sviluppo di modelli di gestione dei servizi più orientati alla partecipazione e alla responsabilizzazione dei soggetti (19,1%), ambiti nei quali sono valorizzati appieno la specificità e il valore innovativo delle imprese cooperative, vicine alle comunità e dedite ad una funzione sociale oltre che economica, i cui risvolti in funzione solidaristica e mutualistica costituiscono il collante tra mercato, impresa e collettività.

Alla luce delle analisi condotte dai maggiori istituti di ricerca nazionali emergono aspetti di una spiccata rilevanza come: il riconosciuto contributo del movimento cooperativistico alla crescita del Paese, mediante il presidio dei settori più innovati e in cui si concentrano maggiori possibilità di sviluppo; la capacità della cooperazione di svolgere un ruolo di supplenza in tutte le aree di bisogno non presidiate dal soggetto pubblico. Un elemento, che trova forti consensi, tra le cooperative sociali, che individuano in tale aspetto il contributo utile della cooperazione, dopo la promozione di un modello di impresa innovativo, attento al valore della persona e della comunità.

CAPITOLO II

LA TRASFORMAZIONE DEL MODELLO DI WELFARE STATE E IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE

SOMMARIO: 1. Il modello sociale europeo e le sue trasformazioni.- 2. Le dinamiche per il processo di riforma del modello istituzionale di welfare state. – 3. L'esigenza di un ripensamento del modello di welfare state.- 4. Il ruolo della cooperazione nelle politiche di welfare locale. – 4.1 Le relazioni tra istituzioni di welfare e il ruolo dell'impresa sociale. – 4.2 Elementi del sistema di autorizzazioni ed accreditamenti. – 4.3 Riflessioni conclusive sul sistema di welfare italiano.

1. Il modello sociale europeo e le sue trasformazioni

Il crescente riconoscimento della rilevanza sociale ed economica delle organizzazioni dell'economia sociale, va posto in relazione con l'esigenza di definire nuove ed efficaci politiche di Welfare, finalizzate, in particolare, al superamento della crisi del modello dualistico “stato-mercato”.

Le ragioni di questa crisi risiedono nell'agire combinato di due cause: la crescente difficoltà nel dare risposte mediante erogazioni monetarie centralizzate, che ha fatto emergere in pochi anni l'inadeguatezza dei sistemi di welfare come quello italiano (e più in generale dell'Europa continentale), incentrati più su aiuti monetari diretti alla domanda, che sull'offerta di servizi e la differenziazione dei bisogni(a

tutti i livelli: per fasce d'età, genere, ambiti territoriali, etc) che ha reso sempre più inefficaci le risposte standardizzate offerte dalle pubbliche amministrazioni.

Pertanto alla luce di tali considerazioni è evidente che la riforma del sistema di Welfare State accompagnata da interventi e provvedimenti limitatamente risolutivi, è un percorso ostico.

Il dibattito in merito alle azioni di riforma infatti risulta critico se prescinde dall'analisi delle esperienze dei paesi europei e dalle politiche attuate dall'Unione Europea. Studiosi della materia hanno a lungo discusso sulla tassonomia, pur concordando sulla combinazione efficienza economica e solidarietà sociale che tale modello europeo rappresenta. Anche coloro i quali sono consapevoli della considerevole diversità dei modelli sociali di matrice europea, concordano sul riconoscimento della netta differenza di questi, rispetto ai sistemi presenti in altre regioni del mondo, come ad esempio Stati Uniti.

Sul punto Vittadini evidenzia che: « C'è una cosa che per noi europei, a differenza dei nord-americani, sentiamo irrinunciabile in quanto essenziale alla nostra idea di civiltà: il welfare universalistico. Il valore di ogni singola persona, motiva il diritto per tutti – indipendentemente dalla classe sociale o reddito – di accedere a servizi sanitari, educativi, assistenziali di uguale qualità».¹²

Per molti decenni, questa possibilità sembrava garantita dal Welfare State mediante la spesa pubblica finanziata dalla fiscalità generale; le istituzioni infatti hanno assicurato diritti, anche se con diversa efficacia territoriale e settoriale. Seppure non del tutto incontestata,

¹² G. Vittadini "Il Welfare possibile: più società meno mercato", in l'Unità, 27.03.2012.

questa idea è profondamente penetrata in una parte consistente della letteratura (sul punto fare riferimento alla Literature Review al capitolo I, paragrafo 2) sulle scienze sociali, così come in gran parte del pensiero politico corrente.

La ricerca ripercorre in breve la prospettiva prevalente di gran parte dei numerosi studi in materia, che prendono avvio dalle trasformazioni dei sistemi di welfare e correlano lo sviluppo delle organizzazioni non-profit ai processi di privatizzazione e di ridefinizione del modello di *welfare mix*.

L'indagine effettua un cambiamento di prospettiva, rispetto ai molteplici studi condotti sui modelli di welfare, i quali hanno sempre privilegiato, il “*chi*”- cioè gli attori, le politiche, gli interessi, le forze in campo – e il “*quanto*” – cioè il grado e il tipo di copertura rispetto alle risorse impiegate, tralasciando, però spesso il “*come*”, ossia l'intelaiatura organizzativa ed operativa attraverso cui condurre il percorso di cambiamento. Questa prospettiva di analisi, pur facendo riferimento alle trasformazioni dei sistemi di welfare, solamente ai fini dell'inquadramento generale del fenomeno, fornisce elementi interessanti, per ipotizzare una riorganizzazione del sistema secondo la logica del citato *welfare mix*.

I paradigmi esclusivamente economici, infatti, consentono di delineare le trasformazioni dei sistemi di welfare ma, risultano spesso insoddisfacenti per la comprensione dello sviluppo delle organizzazioni *non-profit* e del loro rapporto con la società.

I punti chiave per la cognizione del fenomeno, non sono solo il grado di privatizzazione dei sistemi di produzione di beni pubblici, il

tipo di finanziamento e di controllo da parte dell'ente pubblico, ma gli effetti virtuosi che la messa in concorrenza di diversi soggetti possa generare nei sistemi di erogazione dei servizi alla persona.

A tal fine è utile osservare il fenomeno sotto un'altra prospettiva, ad esempio attraverso il mondo della cooperazione (sociale), la quale per caratteristiche proprie e peculiari, può costituire un possibile modello, con soluzioni utili, sia per il settore "profit" dell'economia, che per i processi di innovazione.

Al riguardo pare opportuno segnalare per completezza espositiva, il crescente riconoscimento della rilevanza sociale ed economica delle organizzazioni dell'economia sociale, va posto in relazione con l'esigenza di definire nuove ed efficaci politiche di Welfare, finalizzate in particolare al superamento della crisi del modello dualistico stato-mercato.

Le ragioni di questa crisi risiedono nell'agire combinato di due cause: la crescente inadeguatezza dei sistemi di welfare incentrati maggiormente su erogazioni monetarie centralizzate, che sull'offerta di servizi e la fiorente differenziazione dei bisogni (a tutti i livelli: per fasce d'età, genere, ambiti territoriali etc.) che ha reso inefficaci le risposte standardizzate offerte dalle pubbliche amministrazioni.

Per inquadrare pienamente tale prospettiva è importante cercare di capire cosa si intende quando ci si riferisce al Welfare State. Il termine spesso abusato nell'uso corrente, necessita di una preliminare definizione ai fini dell'inquadramento generale.

Con il concetto di Welfare State si intende quella parte più rilevante della spesa pubblica di un Paese: la protezione sociale, nelle sue

diverse branche di spesa previdenziale, sanità, assistenza, ammortizzatori sociali, a cui vanno però aggiunte le spese per l'istruzione e per le politiche per l'abitazione. Pertanto è indubbia l'assoluta rilevanza quantitativa del fenomeno, che mette al centro dell'attenzione il rapporto tra Stato e mercato, l'eterno problema della politica economica. Ritenere che il fenomeno si limiti solo a questo, è riduttivo. Come ampiamente riportato dalla letteratura sociologica sui sistemi di welfare (sul punto fare riferimento alla Literature Review capitolo I, paragrafo 2) oltre alla dicotomia stato-mercato va messa in evidenza la relazione che tali istituzioni hanno con le persone e il nucleo familiare. Solamente dalla comprensione dell'interdipendenza tra questi tre poli è possibile comprendere l'evoluzione dei sistemi di welfare.

Il sistema di welfare state è una condizione nel quale il potere organizzato è deliberatamente utilizzato nell'intento di modificare il gioco delle forze del mercato in almeno tre direzioni: a) garantire agli individui e alle famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato del loro lavoro o della loro proprietà; b) ridurre il grado di insicurezza, mettendo gli individui e le famiglie in condizione di affrontare determinate contingenze sociali (malattia, vecchiaia, disoccupazione) che altrimenti condurrebbero a crisi familiari e individuali; c) assicurare che, a tutti i cittadini senza distinzione di *status* o classe, sia offerto il miglior standard possibile in relazione ad un determinato *range* di servizi sociali.

Rispetto alla nozione di welfare state oggi si tende a privilegiare la nozione di sistema di welfare (o regime di welfare), con la quale si configura l'impianto complessivo di promozione e difesa del benessere

individuale risultante dall'azione congiunta e interdipendente dello Stato (redistribuzione), del mercato (scambio) e della famiglia, (reciprocità). Tale struttura ad oggi si qualifica come uno dei circuiti più importanti di integrazione sociale.

La classificazione tipologica di sistemi di welfare più nota è certamente quella proposta da Esping-Andersen (sul punto si consulti la Literature Review in allegato, capitolo I paragrafo 2) costruita intorno a tre dimensioni fondamentali:

1. Scopo del welfare state è quello di ottenere un effetto di *demercificazione* dell'individuo. Per demercificazione si intende la possibilità per i soggetti o le famiglie di raggiungere un accettabile livello di vita indipendentemente dalla partecipazione al mercato;

2. il grado di demercificazione è funzione delle caratteristiche della stratificazione sociale (distribuzione differenziata dei privilegi sociali) e il welfare state ne è un fattore attivo. A seconda del modello di organizzazione del welfare state si otterranno diversi effetti di demercificazione/stratificazione;

3. equilibrio tra famiglia, mercato e Stato come ambiti di soddisfazione dei bisogni soggettivi è, in definitiva, il fattore fondamentale che definisce uno specifico modello di *welfare regime*.

A partire da questa definizione, secondo Esping-Andersen, i modelli teorici classici di *welfare regimes* in competizione per la ristrutturazione dell'Europa sociale sono: il regime liberista; il regime socialdemocratico; il regime corporativo e mediterraneo. A partire dagli anni Novanta ad oggi, numerose indagini sul tema (per una consultazione delle indagini di riferimento, consultare la Literature Review

capitolo I, paragrafo 2) effettuano comparazioni tra i sistemi di welfare, mettendo inevitabilmente in rilievo la diversità dei percorsi nazionali nella costruzione degli stessi. Diverse definizioni sono emerse dalla cospicua letteratura in materia che, mediante sostantivi che racchiudono concetti più ampi, alludono e sottolineano l'esigenza di un cambiamento o di una trasformazione: *retrenchment*, *modernization*, *recalibration*, *recasting*, *restructuring*, *updating*, *renegotiating*, sono solo alcune delle parole chiave, ciascuna con la propria connotazione ideologica o interpretativa.

Il primo modello, quello liberista, è peculiare degli Stati Uniti e del Regno Unito post- Thatcher; il modello socialdemocratico è tipico dei paesi nordici, mentre quello corporativo è specifico dei paesi continentali (Germania, Francia e Belgio); infine, quello mediterraneo è proprio dei paesi del sud dell'Europa ed è sostanzialmente una variante "peggiorativa" del modello corporativo.

In merito alla differenziazione di tali modelli, l'aspetto principale che indaga Esping-Andersen è la differenza rispetto al modo in cui si intrecciano i rapporti tra Stato, mercato e famiglia.

La tassonomia elaborata si fonda anche sulla differenza tra le assegnazioni dei diritti alle prestazioni dello stato sociale, allo scopo di vedere quando esse vengono fornite a tutti i cittadini, e i casi in cui vengono assegnate solo a specifiche categorie sociali. Le analisi riguardano anche le dinamiche e le trasformazioni storiche dei modelli di welfare, che per un lungo periodo di tempo sono stati considerati solo come appartenenti alla sfera dell'intervento pubblico, mentre oggi alcuni tipi di protezione non appartengono più esclusivamente allo Stato,

ma sono diventate attività di mercato. Basta fare riferimento ai lavori di cura e assistenza alla persona.

Nella teorizzazione di Esping-Andersen, il modello liberista è quello dello Stato minimo, da cui emerge un modello di welfare che riguarda solo i casi marginali. Nel modello socialdemocratico, al contrario, lo Stato è centrale e l'occupazione pubblica è un elemento determinante per la crescita dell'economia. In Svezia per esempio il lavoro all'interno della sfera del welfare è rilevante sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo: si tratta di un lavoro altamente qualificato, con una determinante componente femminile.

Nel modello continentale prevale invece il criterio della sussidiarietà, con la precedenza che spetta alla famiglia, sulla base di valori consequenzialistici. In questo caso il welfare ha la funzione di sanare situazioni di disagio, indipendentemente dal principio di responsabilità generato dalle circostanze stesse.

Il modello mediterraneo è sostanzialmente affine a quello continentale, con le stesse caratteristiche corporative: in questo caso prevalgono le spinte degenerative del familismo, dell'assistenzialismo e della frammentarietà.

L'esistenza di questi modelli pone una questione: sono essi destinati a convergere? Se sì, sotto la spinta di quali forze? La letteratura specializzata definisce questo problema come "*path dependence*" nella modificazione del welfare. Alcuni studiosi ritengono che i modelli di welfare siano di lenta trasformazione perché molto radicati alla storia che li ha generati, mentre altri asseriscono che possa verificarsi una maggiore rapidità di convergenza tra i diversi modelli. La problematica

relativa al dinamismo dei processi di mutamento è comunque un aspetto tipologico di tutti fenomeni relativi allo sviluppo economico e pertanto inarrestabile.

2. Le dinamiche per il processo di riforma del modello istituzionale di welfare state

Prima di procedere con la disamina delle questioni teoriche, è importante delineare brevemente la posizione di alcuni studiosi autorevoli, in materia di riforma del welfare e di teoria dello sviluppo economico.

Per la trattazione di una materia così ampia è necessaria una semplificazione classificatoria: a) gli economisti liberisti; b) i marxisti, c) i politologi istituzionalisti “euroottimisti”, tra i quali è possibile citare personaggi autorevoli come Esping-Andersen e Maurizio Ferrera, rilevanti per l’elaborazione culturale europea. Tanto la tesi liberista, quanto la tesi marxista si fondano su una convinzione “deterministica” dei processi di globalizzazione. Forse questa convinzione non vale per Anthony Giddens, le cui differenze teoriche, rispetto ai liberisti sono comunque minime. I marxisti al contrario dei liberisti, considerano negativi gli esiti della globalizzazione, fino a sostenere che essa è uno dei fattori principali per la crisi del sistema di welfare .(per una lettura approfondita sull’argomento si consulti la Literature Review al capitolo I, paragrafo 2 e 3, in allegato).

Il modello di welfare state che sostiene i c.d. *welfare regimes* individuati da Esping-Andersen è stato costruito durante il periodo successivo alla II guerra mondiale, fase notoriamente caratterizzata da un eccezionale sviluppo economico e sociale corrispondente con il termine *fordismo*.

Il fordismo si strutturava secondo un sistema sociale incentrato su tre elementi fondamentali: 1) equilibrio demografico basato sulla famiglia nucleare, alti livelli di fecondità ed un equilibrio generazionale positivo; 2) un assetto produttivo caratterizzato da occupazione stabile del *breadwinner* con una spinta alla piena occupazione; 3) la diffusione del sistema di garanzie del welfare state. Questi tre tasselli, reciprocità, redistribuzione, scambio, si incastravano e dipendevano l'uno dall'altro. Le cause che hanno determinato la necessità di riformare il Welfare possono essere identificate sostanzialmente come tre: 1) il fattore demografico, con particolare riferimento all'invecchiamento della popolazione; 2) il mutato ruolo della componente femminile all'interno della famiglia e nel mercato del lavoro; 3) la globalizzazione.

In primo luogo è possibile analizzare la relazione che lega la crisi del modello *fordista* alla necessità di riforma del welfare a partire dalla considerazione della questione demografica. Osservando che la popolazione invecchia, ne consegue un aumento dell'indice di dipendenza, ossia il rapporto fra il numero dei pensionati e il numero dei lavoratori. Tale aumento si traduce automaticamente in un incremento della spesa previdenziale e sanitaria, che comporta a sua volta un innalzamento dei contributi sociali come base finanziaria. L'aumento dei contributi sociali comporta un aumento del costo del lavoro, con conse-

guente calo della competitività e della crescita. Tra i diversi rimedi possibili per far fronte all'aumento della spesa sociale, è stato finora considerato solo quello relativo alla riforma delle pensioni. Molte sono le ragioni che vengono addotte dai sostenitori della riforma dei sistemi pensionistici. Tuttavia, tra queste, solo quella relativa all'innalzamento dell'età pensionabile è meritevole di attenzione, in quanto determinante per il risparmio della spesa pubblica.

Il secondo fattore di crisi del welfare dipende dal mutato ruolo della donna all'interno della famiglia, della società e del mercato del lavoro. Tutti gli analisti economici concordano sulla necessità di promuovere alti tassi di partecipazione, così da sostenere la base imponibile del welfare attraverso una maggiore forza-lavoro. La risposta dei liberisti a questo fenomeno si focalizza solo sul problema fiscale e della competitività: in presenza di una maggiore offerta di lavoro (prevalentemente femminile), si verificherà un abbassamento dei salari reali e di conseguenza potranno essere diminuite le aliquote contributive in quanto esse potranno gravare su una platea più numerosa. Questa posizione non solo contiene in sé effetti preoccupanti in termini di distribuzione del reddito, ma sostanzialmente ribadisce l'essenza del pensiero liberista, secondo cui il welfare è un ostacolo alla crescita. Al contrario, i teorici istituzionalistici sottolineano l'ambivalenza di tale fenomeno sociale legato al nuovo ruolo della donna: da un lato infatti, vedono con favore la maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, dall'altro sottolineano i disagi legati, di nuovo, al problema del lavoro non pagato, cioè dell'attuale carenza di cura familiare nei confronti degli anziani e dei figli. Pertanto l'analisi dei primi due fattori di crisi del

welfare, demografia e partecipazione femminile, mette in evidenza l'emergere di un primo conflitto tra prodotto di mercato e prodotto allargato.

Il terzo fattore di crisi del welfare è costituito dalla globalizzazione. Per i marxisti la globalizzazione è alla base della crisi del sistema dello Stato sociale per diversi motivi: in primo luogo, il ruolo degli Stati nazionali diminuisce progressivamente in favore del ruolo delle multinazionali; inoltre l'apertura dei mercati, le liberalizzazioni valutarie, i progressi dell'*information technology*, hanno avuto effetti determinanti, ad esempio sulla tassazione del reddito da capitale. A causa della riduzione della base fiscale del prelievo entra in crisi la spesa per il *welfare*, generando progressivamente fenomeni di *social dumping* non solo all'interno dei singoli Stati, ma anche sullo scenario della politica internazionale.

Questa diagnosi del problema è accettata, seppur con una valutazione diametralmente opposta – anche dai liberisti, secondo cui la spesa del welfare deve essere ridotta allo scopo di alleggerire il prelievo fiscale, anche in conseguenza di processi di “internalizzazione”. I teorici istituzionalistici non avvalorano questa tesi della convergenza, perché ritengono che i sistemi di welfare cambino lentamente, visto che non sono esenti dalla “*path dependence*”. Secondo questi teorici, un ruolo fondamentale nel governo della globalizzazione può essere svolto dalle istituzioni. Malgrado ciò anche tali analisi accettano sostanzialmente, proprio come fanno i liberisti, l'impianto teorico dell'economia neoclassica, secondo cui il lavoro è un bene il cui prezzo è determinato dall'incrocio di una domanda e di un'offerta di lavoro. Gli studiosi isti-

tuzionalistici però portano in evidenza alcune contraddizioni implicite, come la mancanza di conciliazione tra: vincoli di bilancio pubblico, eguaglianza salariale e piena occupazione. Da questo punto di vista i diversi modelli di welfare prima citati hanno dato risposte diverse alla conciliazione di questi tre obiettivi, che non possono stare contemporaneamente insieme.

Rispetto ai modelli sovracitati, quello socialdemocratico ha declinato al vincolo di bilancio, mentre quello liberista ha ricusato all'eguaglianza. Infine il modello continentale ha rinunciato all'aumento dell'occupazione per tenere insieme correttezza del vincolo di bilancio ed eguaglianza salariale.

Al di là delle impostazioni teoriche intorno all'attuale crisi del welfare, quello che conta sono gli effetti diretti della globalizzazione sulla crisi dello stato sociale. La globalizzazione è un fenomeno che ha rivoluzionato il modo di produrre e commerciare, comportando un maggiore interscambio di beni, una maggiore libertà di movimento dei capitali finanziari e degli investimenti diretti, una forte mobilità della forza-lavoro. Ma la domanda essenziale sulla globalizzazione può essere formulata in modo sintetico: si tratta di un fattore positivo o di un fattore negativo per lo sviluppo economico e sociale? E quali riflessi ha sulla sostenibilità dei modelli di welfare?

Per i liberisti e gli istituzionalisti la globalizzazione è un'opportunità, mentre per i marxisti inverte il dominio del capitale. Ma in questa sede è possibile tener conto di un unico aspetto della globalizzazione, relativo all'accresciuta competizione prodotta dall'allargamento dei mercati del lavoro emergenti nello scenario internazionale. Anche se

nelle scienze sociali il problema del rapporto tra *significante* e *significato* è continuamente aperto, si può sostenere che il concetto di *welfare* sia stato sufficientemente identificato.

In letteratura, nella normativa, nelle politiche e nell'uso corrente si possono rinvenire numerose definizioni, ma gli elementi essenziali su cui vi è una larga convergenza possono essere identificati nei seguenti termini: si tratta di un concetto che si afferma e si consolida in stretta correlazione con lo sviluppo dell'economia moderna; rappresenta l'ampliamento del concetto di *wealth* e il suo completamento, che dovrebbe essere, quella di aumentare il benessere delle persone singole o associate.

Il collegamento, l'interazione e la sintesi di valori consolidati nelle istituzioni di valori culturali e di leggi dell'economia hanno fatto emergere il rapporto tra la ricchezza (beni utili e disponibili), la distribuzione e la qualità del suo equilibrio.

3. L'esigenza di un ripensamento del modello di welfare state

Come tutti i sistemi sociali, anche il welfare è stato fortemente condizionato nel suo funzionamento dalle grandi scelte politiche, ossia dal modo in cui i principi generali sono stati tradotti in concrete scelte di priorità e di allocazione delle risorse. In particolare il principio dell'universalità, coniugato a quello formale dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, è stato interpretato nel senso dell'omogeneità della risposta, anche in presenza di bisogni che hanno la stessa natura

(istruzione, mobilità, sicurezza, salute, etc.), ma che sono differenti tra persone e gruppi di esse con valori, aspettative, comportamenti diversi. In questo modo si è determinata nel tempo una crescente divaricazione tra caratteristiche dei bisogni e della domanda da un lato, e quantità, qualità distribuzione nel tempo dell'offerta dei servizi dall'altro.

La divaricazione si è poi accentuata a causa dei fattori strutturali. Si tratta di elementi collegati al fatto che i bisogni che qualificano il "benessere" sono aumentati e si sono differenziati sempre più, rendendo difficile la scelta delle priorità e conducendo le amministrazioni pubbliche ad erogare servizi a volte non coerenti con il livello di utilità individuale e sociale dei diversi bisogni. Si sono diffuse così condizioni di inefficienza, di bassi livelli di produttività e di spreco nei processi di produzione ed erogazione dei servizi.

L'aumento della complessità tecnico-operativa dei processi di welfare, le crescenti dimensioni dell'intervento dello Stato e delle sue articolazioni, l'indebolimento dell'identificazione nelle istituzioni pubbliche e l'accentuarsi della divaricazione tra attese e la qualità delle scelte, hanno causato, da un lato, un effetto di distribuzione della ricchezza (sprechi e inefficienze), dall'altro una perdita di fiducia nelle scelte e nelle politiche messe in campo dai Governi.

Il sistema di welfare, e quindi anche il modello italiano, è destinato nei prossimi anni a subire una mutazione genetica dai confini indefiniti. Sicuramente la componente pubblica dovrà contrarsi al pari della riduzione della disponibilità di risorse pubbliche per prestazioni sociali. Da oltre venti anni infatti, si sono susseguite politiche di *spending review* non accompagnate da tentativi di ricalibratura del sistema, in gra-

do di rispondere in maniera efficace ad una domanda differenziata di tutela, che richiede il superamento dei programmi di protezione sociale resi inadeguati dai continui processi di cambiamento ed una maggiore capacità di tenere sotto controllo la dinamica dei costi.

I grandi sistemi universalistici sono stati oggetto di scarsa attenzione e ciò ha contribuito ad acutizzare realtà territoriali con criticità socio-economiche fortemente radicate.

In questo scenario di sfide e trasformazioni emerge fortemente la necessità di un riadattamento complessivo del sistema di *Welfare State*. Tale modello dopo la crescita economica e sociale che ha caratterizzato gli anni Cinquanta e Sessanta, sostenuto dalla fase espansiva, ha subito la crisi degli anni Settanta. Quest'ultimo periodo rappresenta la fase di c.d. «austerità permanete», costituita dall'emergere di nuovi rischi e bisogni sociali e dalla parallela necessità di contenimento della spesa pubblica. Tali criticità sono presenti ancora oggi e la crisi economico-finanziaria esplosa nel 2009 ha contribuito ad implementarle.

Lo “strozzamento” si genera tra l'incompatibilità dei programmi di welfare che hanno continuato ad erogare prestazioni molto cospicue, per tutelare rischi ampiamente coperti e la nascita di nuovi bisogni, come la non autosufficienza e la povertà tra i minori o la conciliazione tra vita professionale e vita familiare, che al contrario sono stati trascurati.

L'approccio contabile, che pone in relazione bisogni crescenti e risorse scarse, è ampiamente riconosciuto anche se con approcci differenti. Passando in rassegna dalle teorie dei c.d. catastrofisti, che da sempre sostengo la crisi irreversibile del sistema di welfare, si arriva

fino a coloro che annunciano una trasformazione rimodulata del sistema, e avvertono come imminente il trasferimento delle tutele in capo ai cittadini per la costituzione di una c.d. *Big Society*.

Il futuro del welfare italiano, necessità però di un approccio diverso, fuori da catastrofismi e semplificazioni, occorre un orientamento fondato sul rapporto tra la composizione della domanda sociale, dei bisogni sociali e la matrice dell'offerta.

Tenendo conto che la spesa pubblica italiana per la protezione sociale è pari al 26% del Pil, più una quota di spesa privata (circa 30 miliardi di euro solo per la sanità), con scarsi investimenti nelle politiche del “nuovo welfare” (invalidità, famiglia, esclusione sociale, disoccupazione), emerge chiaramente come l'offerta non corrisponda alle esigenze della domanda; c'è forte asimmetria tra la matrice dei servizi ed interventi, la gamma delle prestazioni messe in campo e la composizione dei bisogni che dipende da fattori socio-demografici, economici e culturali. E' come se nel tempo il sistema di welfare italiano, che per anni ha esercitato un ruolo di protezione per il Paese, avesse iniziato a guardare solo alle sue logiche e dinamiche interne generando una forte asimmetria tra domanda e offerta, che denota una spesa pubblica percepita dalle persone come elevata rispetto ad una copertura inadeguata, con bisogni soddisfatti ed altri lasciati senza risposte.

Le soluzioni che i governi europei e quindi Italia compresa, hanno sperimentato ed attuato negli ultimi due decenni con scarsi risultati, sono configurabili in due tipologie: interventi di *retrenchment* e programmi di ricalibratura. Alcuni paesi, come quelli scandinavi, sono riusciti a combinare politiche rigorose ed un sistema di welfare di

stampo universalistico. A fronte di ciò sono state valutate e sperimentate nuove linee di intervento per intraprendere misure di “secondo welfare”, ovvero soggetti ed iniziative che ricorrono a risorse non pubbliche per sostenere e integrare il welfare tradizionale.

Pertanto attori economici e sociali grazie al forte radicamento territoriale e in collaborazione con gli enti locali, tentano di dare risposta ai nuovi bisogni e contribuiscono ad arginare l’arretramento dello Stato sociale, facendo confluire programmi di protezione e misure di investimento sociale funzionali alla creazione di reti *multi-stakeholder*.

La strategia più promettente, per far fronte alla crisi strutturale dello stato sociale è quella di affiancare al primo welfare un c.d. “secondo welfare” sostenuto da risorse non pubbliche. Tale modello non è distinto ed alternativo allo Stato Sociale tradizionale, ma con esso ricerca un intreccio sinergico a seconda dei settori di *policy* e delle aree di bisogno. Si auspica una compenetrazione tra Stato, mercato, terzo settore e famiglia per mettere in azione soluzioni e strumenti partecipati che rispondono in maniera adeguata alle reali esigenze della società. Secondo il nuovo modello, allo Stato sociale rimarrebbero i regimi di base previsti dalla legge, i regimi complementari obbligatori di protezione sociale (salute, infortuni sul lavoro, disabilità, pensionamento etc.) e le prestazioni e i servizi essenziali. Al welfare sussidiario invece i servizi sociali alla persona e alla famiglia.

Il *welfare state* non viene messo in discussione nella sua funzione redistributiva, ma viene integrato per rispondere in maniera efficace alle domande. Il sistema si sviluppa su una base regolativa definita a livello locale che però fa riferimento, sia al quadro normativo na-

zionale che a quello comunitario. Gli enti locali, seppur condizionati da vincoli di spesa, assumono un ruolo centrale nel promuovere partnership pubblico – private . L’obiettivo è la definizione di un nuovo modello di *governance* che permette di superare la crisi senza arrivare allo smantellamento del welfare pubblico che molti paventano. E’ proprio attraverso lo sviluppo di soluzioni e strumenti innovativi all’ interno di un nuovo contenitore istituzionale, rappresentato dalla rete, che crea insieme innovazione di processo e di prodotto.

Si pensi ad esempio alle numerose iniziative finalizzate all’ innovazione sociale attraverso lo sviluppo di nuove forme di collaborazione tra attori pubblici, del privato *for-profit* e del terzo settore. Attori che se coinvolti e valorizzati ciascuno nel proprio ruolo, sono in grado di elaborare risposte appropriate ed economicamente sostenibili ai differenti bisogni sociali presenti sul territorio e di mobilitare a tale scopo risorse e competenze private. Per i diversi *stakeholder*, la sfida è comprendere e sfruttare la rete come valore aggiunto.

Due sono gli elementi principali per l’identificazione di misure ed interventi di secondo welfare: nuovi modelli di *governance* e l’innovazione sociale, come definita dalla Commissione europea «consiste in nuove idee che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace delle alternative esistenti e che al tempo stesso creano nuove relazioni sociali e collaborazioni»¹³.

¹³ European Commission: Green Paper Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility, COM (2001) 366 final.

4. Il ruolo della cooperazione nelle politiche di welfare locale

Le organizzazioni cooperative hanno assunto negli anni recenti un ruolo sempre più rilevante nella produzione del welfare, a causa della tendenza delle amministrazioni pubbliche, soprattutto locali, ad affidare all'esterno la gestione dei servizi socio-assistenziali.

C'è un sostanziale accordo in merito alle ragioni di tale crescita e sono state affrontate in numerosi studi che hanno condotto all'individuazione di due macro ordini di fattori.

Il primo concerne la dimensione politico-istituzionale e riguarda la crisi e la ridefinizione delle politiche sociali e dei sistemi di welfare. Ad ogni buon conto un ruolo decisivo è stato indubbiamente svolto dai vincoli consistenti della spesa pubblica, ma anche per l'insoddisfazione generalizzata nei confronti dei modelli istituzionali ed organizzativi del Welfare pubblico, così come la valutazione che la declinazione concreta dei principi universalistici del welfare ha portato a realizzare sistemi di servizio troppo rigidi e scarsamente rispondenti ai bisogni dei cittadini destinatari. Lo sviluppo delle organizzazioni non-profit ha consentito di contenere i costi oppure di aggirare i vincoli di bilancio, di sviluppare sistemi di servizio più flessibili e più centrati su i bisogni e la partecipazione dei cittadini-utenti.

Il secondo ordine di fattori riguarda la società civile e lo sviluppo di nuove possibilità per promuovere a livello locale il benessere dei cittadini, cui corrisponde una crescita complessiva del terzo settore con il sostegno fornito dalle forze tradizionalmente organizzate. E' infatti cresciuta, nell'ambito dei servizi alla persona e alle comunità locali,

l'importanza di alcuni soggetti la cui attività non è mossa né dall'obiettivo specifico di perseguire profitto economico né da programmi amministrativi. Tale insieme eterogeneo di attori collettivi, accomunati dal fatto di operare secondo logiche differenti sia dal sistema pubblico che dal sistema privato, viene identificato a seconda dei casi come *non profit*, economia civile (o solidale), privato sociale e più semplicemente terzo settore: si tratta in questo ultimo caso di una definizione residuale, che indica un complesso di pratiche e soggetti privati volti alla produzione ed allocazione di beni e servizi a valenza pubblica o collettiva.

Pertanto le rapide trasformazioni economiche e sociali hanno comportato il progressivo riconoscimento del ruolo degli interventi di welfare per determinare lo sviluppo complessivo dei sistemi territoriali. Accanto al permanere di una specifica dimensione pubblica, in termini di offerta ma soprattutto di aspettative dei cittadini nei confronti delle amministrazioni, si è potuto assistere al diffondersi di varie forme di socialità organizzata. E' pertanto cresciuta, nell'ambito dei servizi alle persone ed alle comunità locali, l'importanza di alcuni soggetti la cui attività non è mossa né dall'obiettivo specifico di perseguire profitto economico né da programmi amministrativi.

Tale insieme eterogeneo di attori collettivi, accomunati dal fatto di operare secondo logiche differenti sia dal sistema pubblico che da quello privato sociale o più semplicemente terzo settore: si tratta in quest'ultimo caso di una definizione residuale, che indica un complesso di pratiche e soggetti privati volti alla produzione ed allocazione di beni e servizi a valenza pubblica o collettiva.

Se la dicitura *non profit* riconosce, al di là della comune assenza di lucro, un ambito che si distingue dal resto dell'economia di base a caratteristiche strutturali e comportamentali non condivise dalle organizzazioni di mercato, il concetto di *economia civile* pone al centro le finalità solidali dell'attività di tali organizzazioni, che promuovono modalità diverse di strutturazione dei rapporti economici: accanto alla funzione economica di produzione di beni e servizi, tali attori collettivi svolgono quella "civile" di rafforzare i legami sociali. In tale contesto, ad esempio un'impresa cooperativa non si limita a produrre ed erogare servizi alle persone e alle comunità, ma "dà voce" alla società civile, promuovendo la solidarietà, la partecipazione, la c.d. cittadinanza attiva. Come è noto, il principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale) concerne allocazione di autorità ed operatività ai livelli più prossimi alla domanda sociale. La dimensione verticale della sussidiarietà contempla l'effettiva distribuzione di poteri alle istituzioni locali, mettendole in grado di prendere decisioni vicine ai bisogni delle comunità amministrate. L'asse orizzontale invece, consiste in processi di auto-organizzazione della società civile in base ai quali i cittadini promuovono azioni concrete finalizzate all'interesse generale. Se sostenibilità, coesione sociale, attivazione dei soggetti e sussidiarietà costituiscono il "vocabolario" dell'Europa sociale, tali concetti chiave vengono sempre più spesso declinati attraverso programmi di intervento di tipo integrato e localizzato, che assumono il livello locale come scala privilegiata per il trattamento intersettoriale dei problemi ed il coordinamento tra attori istituzionali e sociali. Applicare il principio di sussidiarietà significa riconoscere ampio spazio alle società locali sia come territori ammini-

strativi, sia come formazioni sociali. In termini generali, l'effettivo ruolo delle organizzazioni non profit nel campo delle politiche sociali varia in funzione di due elementi: a) l'estensione della responsabilità pubblica nella fornitura dei servizi; b) la dipendenza dello Stato dal concorso di fornitori privati per l'attuazione delle proprie politiche.

Oggi la cooperazione gode di un'attenzione diffusa sia da parte degli studiosi che dei legislatori. Esiste una letteratura che ne approfondisce gli aspetti economici, sociologici ed organizzativi, fino ad un impianto normativo in continua evoluzione che ne delinea i possibili sviluppi.

In particolare due processi concorrono a strutturare l'insieme delle cooperative sociali come attore omogeneo: da un lato una progressiva "autonomizzazione" dalle altre organizzazioni di terzo settore (sul quale si è innescato un percorso legislativo sfociato nella legge delega sull'impresa sociale del 2005); dall'altro la conferma di un ruolo oramai stabile nelle politiche di welfare locale.

4.1. Le relazioni tra istituzioni di welfare e il ruolo dell'impresa sociale.

La responsabilità forte e diretta degli apparati pubblici nel garantire un'efficace copertura dei bisogni della popolazione determina sia un ingente flusso finanziario verso il settore privato, che un alto grado di regolazione e di controllo su di esso. Quanto più è elevata la dipendenza dello Stato dai servizi forniti da enti del terzo settore, tanto

maggiore sarà il sostegno che essi riceveranno dalle istituzioni pubbliche.

Tali elementi consentono di individuare quattro possibili modelli di relazioni tra Stato e terzo settore.

Nel modello *collaborativo*, che risulta prevalente nel campo delle politiche sanitarie, lo Stato si assume la piena responsabilità di fornire una copertura su base universalistica, per cui i servizi di interesse pubblico erogati dalle organizzazioni private sono riconosciuti come parte integrante del sistema complessivo di offerta e, per tale ragione, il settore non-profit riceve cospicui finanziamenti.

Il modello a *dominanza pubblica* prevede che sia lo Stato ad impegnarsi nella realizzazione di un sistema articolato ed omogeneo di servizi e riserva pertanto un ruolo marginale ai fornitori *non profit*, che pur dovendo sottostare a forme di controllo pubblico non beneficino di finanziamenti generosi.

Nel *modello duale* invece, sia lo Stato che le organizzazioni del terzo settore sono impegnati nell'offerta di servizi sociali, caratterizzato da una rilevante presenza di cooperative e da intense e stabili relazioni tra fornitori privati ed amministrazioni pubbliche.

Il modello a *dominanza privata*, caratterizzato da una limitata responsabilità delle istituzioni pubbliche e da una sostanziale indipendenza dello Stato dai servizi forniti dal non profit, riconosce alle organizzazioni del terzo settore una notevole autonomia: è il caso di campi specifici quali l'ambiente, la cultura e lo sport, anche se si delineano in tali ambiti nuove tendenze di partnership pubblico-privato.

Al di là delle classificazioni teoriche quello che emerge nella realtà delle relazioni, è un'asimmetria evidente tra la matrice dei servizi ed interventi, la gamma delle prestazioni messe in campo e la composizione dei bisogni che dipende da fattori socio-demografici, economici, istituzionali e culturali.

Il sistema di welfare (italiano), che ha sempre saputo esercitare il ruolo di piattaforma di protezione, si è nel tempo legato alle sue logiche e dinamiche interne, piuttosto che all'evoluzione dei nuovi fabbisogni. Probabilmente non si può certo negare che anche l'offerta non sia a sua volta cambiata, articolandosi per modelli operativi, istituzionali, organizzativi, ma il saldo finale del rapporto tra offerta e domanda è negativo ed evidenzia lacune sostanziali nella rete di copertura.

Gli effetti di tale asimmetria tra domanda e offerta di welfare provoca però conseguenze rilevanti: a) la diffusione tra i cittadini di una sensazione di insufficiente copertura da parte del welfare; b) l'inappropriatezza delle prestazioni erogate che da concetto prettamente sanitario diventa sociale, nel senso che il sistema mette a disposizione risposte di welfare che sono meno efficaci e più costose rispetto a quelle che sarebbero più adeguate.

La legge nazionale di riforma dei servizi sociali (Legge del 8 novembre 2000 n. 328) riconosce formalmente alle organizzazioni del terzo settore il ruolo di soggetti attivi della rete integrata di interventi e servizi sociali (art.5 della citata legge).

Il modello di programmazione partecipata introdotto dalla riforma, individua in tali organizzazioni i soggetti titolari a concorrere alle scelte pubbliche in materia sociale oltre che alla produzione dei ser-

vizi alla persona e alla collettività, nel quadro delle “funzioni di garanzia” svolte dalle amministrazioni, che rimangono responsabili della imparzialità, qualità e completezza degli interventi.

Tale coinvolgimento attivo delle organizzazioni del terzo settore può avvenire per vari livelli:

- strategico, che concerne la definizione partecipata degli obiettivi programmatici e l'impostazione generale dei servizi sociali;
- organizzativo, che riguarda le modalità di gestione e valutazione degli interventi;
- operativo, relativo alle forme di integrazione tra soggetti pubblici e privati nella fase di erogazione delle prestazioni.

Per quanto riguarda le relazioni tra i vari attori, la legge quadro punta sia su alcuni strumenti formalizzati (accordi di programma, protocolli d'intesa etc.) sia su più generali modalità di concentrazione, al fine di impegnare (per via negoziale e contrattuale) la cooperazione rispetto ad obiettivi condivisi e interessi collettivi.

Sotto questo profilo, la principale innovazione della Legge n. 328 del 2000 è rappresentata dal *Piano di zona*: esso costituisce un'esperienza di forte cambiamento per il sistema dei servizi e delle politiche sociali, anche se la programmazione su scala locale si era andata sviluppando già dalla metà degli anni Novanta.

Secondo la normativa, il Piano di zona è lo strumento primario per la definizione del sistema integrato degli interventi su un territorio e per l'attuazione della rete dei servizi sociali perseguendo gli obiettivi del benessere della persona, della promozione sociale, del migliora-

mento della qualità delle prestazioni e dell'individuazione dei mezzi per l'osservazione dei disagi emergenti (art.17 della citata legge).

Accanto alla scelta di puntare su modalità concrete di programmazione territoriale, la questione della qualità rappresenta uno dei concetti cardine del nuovo assetto dei servizi socio-assistenziali.

Nel definire le possibili forme di relazione contrattuale con gli enti pubblici, la normativa tende ad incentivare una concorrenza basata sulla qualità sociale delle prestazioni erogate promuovendo il dinamismo imprenditoriale delle organizzazioni del terzo settore. L'intento è quello di creare un settore di fornitori non profit omogeneo e qualificato sotto il profilo dei requisiti organizzativi e strutturali, facendo ricorso a strumenti quali i sistemi di autorizzazioni e accreditamenti.

4.2. Elementi del sistema di autorizzazioni ed accreditamenti

La sopracitata Legge n. 328/2000 introduce il sistema di autorizzazioni e accreditamento dei servizi e delle strutture sociali sulla falsa riga di un analogo sistema attivo in precedenza nel settore sanitario. Secondo l'articolo 8 della legge quadro spetta alla Regione stabilire i criteri per l'autorizzazione sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato (definiti da DPCM 21 maggio 2001 n.308); spetta poi al Comune, verificato il rispetto dei requisiti minimi strutturali, autorizzare i servizi e le strutture sociali pubbliche o private all'esercizio dell'attività.

Per quanto riguarda l'accreditamento la normativa nazionale si limitava a fissare le competenze relative al processo, lasciando alle Regioni ampie possibilità di interpretazione circa le funzioni dello strumento e i requisiti richiesti; alla Regione compete, inoltre, l'istituzione di uno specifico registro dei soggetti accreditati e l'identificazione dei criteri per la determinazione delle tariffe che i Comuni (titolari, come nel caso dell'autorizzazione delle funzioni amministrative in materia), corrispondono per le prestazioni erogate.

Le differenze sostanziali tra i due sistemi consistono dunque nel fatto che per l'accreditamento occorre possedere requisiti ulteriori (rispetto all'autorizzazione) e solo con esso si può accedere ai rapporti economici con gli enti pubblici. Il sistema è formato da livelli sovrapposti: un fornitore per essere accreditato deve essere stato autorizzato (procedura indispensabile per l'avvio delle attività) e certificato (la certificazione è un attestato rilasciato da un ente privato che garantisce l'impiego di sistemi di controllo della qualità).

La procedura di accreditamento può così assumere due funzioni:

- *accreditamento per il mercato*: dal lato della domanda, la “libertà di scelta” dell’utente può concretizzarsi attraverso la determinazione pubblica di tariffe da corrispondere ai soggetti erogati, l’indicazione di rette e l’uso del voucher o di erogazioni monetarie per l’acquisto diretto di servizi; dal lato dell’offerta, una pluralità di soggetti pubblici, privati e non-profit, competono “nel mercato” per attirare il maggior numero possibile di utenti potenziali;
- *accreditamento per la qualità*: i soggetti operanti “per conto” dell’ente pubblico competono “per accedere” al mercato regolato: devono erogare prestazioni con i livelli strutturali ed organizzativi espressamente previsti per garantire il livello qualitativo.

Nonostante alcune incertezze definitorie e anche maggiori difficoltà attuative, la riforma dei servizi sociali ha nel complesso rappresentato un significativo punto di svolta nel modo di intendere le politiche socio-assistenziali nel nostro Paese, con la definitiva presa d’atto dell’inadeguatezza delle tradizionali e consolidate forme di intervento di fronte alla nuova domanda di cura proveniente dalla popolazione.

Le soluzioni istituzionali ed organizzative adottate hanno rafforzato alcuni cambiamenti in atto nelle forme di erogazione dei servizi. Tali cambiamenti sembrano andare verso il progressivo consolidamento di un mercato sociale dei servizi alla persona. L’aggettivo “sociale” rimanda a significati eterogenei: l’esigenza di garantire finalità equitative; la *mission* non solo economica dell’insieme di attori, relazioni, cul-

ture e pratiche di cui si compone; la regolazione pubblica, accanto al regime concorrenziale (domanda/offerta) di produzione e distribuzione di beni e servizi.

Per cercare di esplorare le potenzialità del cosiddetto mercato sociale nell'ambito della produzione di servizi di welfare locale, lo studio richiama i tratti essenziali in termini di costruzione politica e di principi organizzativi, esaminandone i vantaggi e i limiti.

4.3. Riflessioni conclusive sul sistema di welfare italiano

Nei paragrafi precedenti sono state evidenziate alcune criticità del sistema di welfare italiano, ma sarebbe un errore non comprendere anche i punti forza sui quali fare leva per gli sviluppi futuri, perché in virtù di ciò si comprende il ruolo dell'economia sociale e quindi il ruolo dell'impresa cooperativa.

Durante la crisi il sistema ha risposto positivamente, infatti perdite occupazionali e cadute di reddito hanno ampliato la platea dei richiedenti prestazioni di protezione sociale e forme di aiuto. Tale ampliamento però ha contribuito ad esasperare la già evidente asimmetria tra la matrice dell'offerta di welfare e la composizione della domanda sociale.

In tale contesto, il sistema di welfare italiano inteso in senso ampio, dalla protezione sociale pubblica alle reti primarie e familiari, a quelle informali, sino a tutta l'economia sociale, fatta di impresa sociale e volontariato ha guadagnato ampi spazi e una buona reputazione.

Un sistema articolato per soggetti, finalità, modalità operative e ruoli che ha concentrato intenzionalità e risorse dando vita ad una rete particolarmente fitta di tutele dalle emergenze legate alla crisi che ha attenuato i suoi impatti sociali negativi. Gli strumenti pubblici sono noti; all'intensificazione dei dispositivi esistenti si è aggiunta l'azione di Regioni ed Enti locali.

In tale contesto emerge il valore aggiunto di quella realtà che per forma giuridica, *mission*, modalità organizzative ed operative può essere sinteticamente espressa con la definizione di *economia sociale*, la quale negli ultimi anni ha messo in campo una notevole capacità operativa. Sono infatti oltre due milioni e mezzo le famiglie che dichiarano di aver avuto aiuto da soggetti dell'economia sociale come organismi del volontariato, dell'associazionismo, del non profit e questo supporto ha preso forme estremamente diversificate, per territori, per bisogni e per tipologie di beneficiari. E' il risultato di una tenuta reattiva molto efficace del welfare che ha come protagonista l'economia sociale, tanto che non si può ragionare sul futuro dello Stato sociale se non all'interno di una prospettiva di crescita del suo ruolo. La capacità dei soggetti dell'economia sociale di reagire alle sollecitazioni della domanda è la chiave per rimodulare l'offerta di welfare sulle esigenze dei cittadini, superando in tal modo l'attuale asimmetria.

E' su questa dimensione che l'impresa si colloca in un contesto di crescente autonomia e il ruolo del terziario, che non svolge più una funzione puramente ancillare nei confronti della produzione industriale, subisce gli impatti di una serie di fenomeni:

- la riduzione della protezione dei mercati locali, con un incremento dei servizi che dovranno essere erogati in un regime di concorrenza;

- la crescente attenzione dei cittadini alla qualità della vita che rende il servizio per la persona non più dipendente dalla sola spesa pubblica, ma apre spazi per un'articolazione imprenditoriale e organizzativa complessa, non più solo pubblica.

Ecco perché l'evoluzione che sta subendo il comparto dei servizi diventa un'opportunità e rappresenta uno spazio importante per l'economia sociale. Questo perché l'ambito per lo sviluppo delle imprese sociali costituito dai servizi sociali alla persona e alla famiglia è un settore in continua espansione, con una forte crescita occupazionale: infatti, è l'ambito che ha maggiormente contribuito all'immissione di nuovi lavoratori, registrando anche nell'ultimo quinquennio il tasso di crescita più significativo di tutti i comparti (+29,5%; fonte CENSIS 2010). La dinamica demografica indica che la domanda di servizi alla persona e alla famiglia è destinata a proseguire nei prossimi anni con ritmo intenso, tenendo conto della correlazione molto forte tra patologie cronico-invalidanti, non autosufficienza ed età.

Presidiare in modo tradizionale il settore dei servizi in futuro non sarà più sufficiente; sarà invece decisiva la capacità di innovare, di intercettare esigenze della domanda che attualmente non trovano risposte adeguate. Accanto alla valorizzazione delle tante funzioni sinora svolte, poi, l'impresa sociale deve provare ad insediarsi in spazi che gli sono congeniali per natura.

La messa in valore del contributo complessivo che può venire dalla cooperazione sociale al welfare del futuro e, più in generale al sistema di relazioni e sfide diverse, impegnative, ma dagli esiti potenzialmente *win-win*, per l'impresa, per il welfare e per la comunità. Per questo le cooperative sociali, all'interno del sistema nazionale, per le loro caratteristiche peculiari sono un modello in continua espansione.

L'aderenza al territorio le porta "per natura" a rispondere a domande alle quali i sistemi di gestione tradizionali non riescono a dare risposta. Creano una sorta di "incorporazione del cliente", che in certi casi acquista anche una specifica valenza istituzionale. La natura di tali processi/servizi richiede una gestione senza burocratizzazione, con una forte valorizzazione delle dimensioni personali, emotive, empatiche, facilitata nelle imprese sociali poiché i processi sono gestiti da organizzazioni di piccole dimensioni, nelle quali il controllo si basa in primo luogo sull'adesione degli operatori alla missione aziendale.

Nella gestione di tali processi le cooperative sociali sviluppano percorsi di valorizzazione particolari, toccando variabili e soggetti solitamente estranei alle imprese private e alle organizzazioni pubbliche.

In primo luogo valorizzano risorse "senza valore" (soggetti svantaggiati), in secondo luogo riescono a costruire una relazione di reciprocità positiva con il territorio, producendo *public benefit* di grande valore (anche economico).

Infine, le cooperative sociali per la particolare e variegata composizione delle risorse e degli interessi che riescono a mettere in campo, riescono a proporre ed avviare nuovi "sistemi di servizio", sia nell'impostazione complessiva che nelle componenti e nelle modalità

di ingegnerizzazione. Spesso di tali processi di valorizzazione non vi è consapevolezza all'interno dell'impresa sociale e nella società, anche per la generale debolezza che caratterizza i sistemi di valutazione in tali organizzazioni.

L'effettivo ruolo delle imprese sociali nel sistema locale si configura come il risultato dell'interazione tra una serie di variabili organizzative, politiche e di contesto. A partire dai bisogni del territorio si sviluppa l'azione degli enti gestori, attraverso l'erogazione di servizi istituzionali e secondo differenti modelli di regolazione. Ne deriva il peculiare ruolo della cooperazione sociale, sia in termini di spazio dell'attività imprenditoriale (grazie ai servizi esternalizzati dalle istituzioni di welfare) sia in termini di valore sociale aggiunto per la comunità locale. Una sorta di doppio legame della cooperazione con il territorio quale produttore e allo stesso tempo indicatore di coesione sociale, ma anche e soprattutto come "sensore" per cogliere l'evoluzione dei bisogni e tradurli in attività di impresa (servizi solidali) senza affidarsi completamente al "filtro" degli enti istituzionali.

CAPITOLO III

INQUADRAMENTO STORICO - GIURIDICO DEL LAVORO IN COOPERATIVA E LA PECULIARITA' DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

SOMMARIO: 1. Il modello cooperativo: contesto storico-giuridico. - 2. L'articolo 45 della Costituzione: la «funzione sociale» della cooperazione ed il binomio tutela controllo. - 3. La specificità del lavoro nell'impresa cooperativa.- 4. La fase antecedente alla legge n. 142/2001: dottrina e giurisprudenza.

1. Il modello cooperativo: contesto storico-giuridico

La trattazione di una materia articolata come quella del lavoro nell'impresa cooperativa, concentrata soprattutto sulla figura del socio lavoratore, pone di per sé, in quanto oggetto sia d'interventi normativi di diritto delle "società", che di diritto del "lavoro", l'esigenza, di volgere lo sguardo ad entrambi gli ambiti, qualsiasi sia, l'indagine che si vada ad intraprendere. Nell'affrontare il tema della natura giuridica dei contratti, con i quali si attua la mutualità, interpreti della disciplina rilevano che nelle cooperative di lavoro il problema fondamentale «consiste nell'individuare i margini di compatibilità tra contratto di società e contratto di lavoro che fanno capo contemporaneamente al socio che svolge la sua prestazione lavorativa alle dipendenze della società».

L'indagine sul modello cooperativo pertanto non può che prende avvio dal contesto storico-giuridico in cui si colloca il lavoro in coo-

perativa. Per capire la particolarità della figura del socio lavoratore e delle imprese in forma cooperative è essenziale prendere avvio, anche se la storia della cooperazione è molto più ampia, da un *excursus* storico che inizia dalla caduta del fascismo del 25 luglio 1943. Nell'Italia del Centro-Nord la fase della Resistenza rappresentò, infatti, un singolare periodo di sviluppo sotterraneo della cooperazione; pur all'interno di una cornice di economia di guerra, di occupazione straniera e di conflitto civile, il movimento andò elaborando le strategie per un proprio rilancio all'indomani dell'arrivo degli Alleati, con l'intenzione di coniugare ricostruzione materiale e ricostruzione morale. Il periodo postbellico fu caratterizzato da una fioritura, di nuove imprese cooperative, specie nei settori della produzione e lavoro e del consumo. Fu il periodo in cui ripresero vita o si costituirono nuove società cooperative di muratori, che si dedicarono alla ricostruzione delle abitazioni e delle infrastrutture, in relazione ai bisogni del periodo post-bellico. Nello stesso tempo ripresero vigore le rappresentanza dei cooperatori repubblicani e socialdemocratici (Alleanza generale delle cooperative italiane - AGCI), fuoriusciti dalla Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue poco tempo dopo che questa era passata da una conduzione riformista ad una più spiccatamente comunista. Nacquero le tre centrali nazionali cooperative, divenute poi quattro, che corrispondevano alle visioni strumentali che i partiti del tempo, D.C., P.C.I., P.S.I., P.R.I., avevano visto la cooperazione come movimento associativo, non come un insieme di imprese sociali, che potessero rispondere in piena autonomia ai bisogni delle classi più povere. La visione non univoca aveva origini lontane, a partire già dalla fine dell'800. Forte era l'influenza nella popolazione

delle ideologie di partito e della Chiesa cattolica. Questo era il motivo in base al quale si arrivò alla costituzione di un nuovo movimento cooperativo organizzato – l’ U.N.C.I. (Unione Nazionale delle Cooperative Italiane)- ispirato alla Dottrina sociale della Chiesa cattolica.

Alla luce del contesto storico – politico emerge con evidenza l’interesse che il legislatore italiano ha da sempre manifestato per il movimento cooperativo. Se il codice del commercio del 1865 ignora le società cooperative, il codice del 1882 ne dedica ben dieci articoli, ritenendola ancora una variante della società anonima, ma con caratteristiche proprie: la variabile del capitale; il voto procapite secondo il principio “*una testa - un voto*”; i limiti al conferimento di capitale; la nominatività delle azioni, trasferibili solamente con il consenso degli amministratori; le agevolazioni fiscali. Per arrivare all’autonomia della società cooperativa dalla società per azioni, occorrerà attendere il Codice civile del 1942, quando l’articolo 2511 definirà la società cooperativa sulle base dello “scopo mutualistico” contrapposto allo “scopo di lucro” proprio delle altre forme societarie.

Al termine della seconda guerra mondiale, con il ripristino della democrazia, le cooperative ricostruiscono le loro associazioni di rappresentanza; l’avvento dello Stato repubblicano segna la svolta del movimento cooperativo, recuperando i valori democratici e mutualistici fondanti. Già nel 1945 vengono ricostituite la Confederazione cooperativa italiana, di ispirazione cattolica, e la Lega nazionale delle cooperative, di impronta laica e socialista, recuperando non solo i valori e le tradizioni abbandonate in maniera forzosa nel 1925, ma anche le precedenti aree territoriali di insediamento ed i rispettivi settori cooperativi

di riferimento. Il rinnovato favore nei confronti della cooperazione trovava palese riconoscimento nell'articolo 45 della Carta costituzionale e nella nuova legge organica sulla cooperazione, D.Lgs. C.P.S. n.1577/1947, nota come "legge Basevi". Quest'ultima che richiama i principi della cooperazione fissati sin dal 1937 dall'Alleanza della cooperazione internazionale, cerca di recuperare il carattere mutualistico e democratico e costituisce le fondamenta su cui poggia la rinascita del movimento cooperativo. La Legge Basevi, tuttavia, pur dettando una serie di norme per le società cooperative, tanto da essere considerata una legge basilare del settore, non affrontava il problema di una definizione nuova ed univoca della società cooperativa sul terreno civilistico. I "requisiti mutualistici" definiti dall'art. 26 della sopracitata legge, infatti, erano prescritti solo "agli effetti tributari". Questo fu un aspetto a lungo trascurato dal legislatore, ma permise alla cooperazione di godere di uno sviluppo dimensionale e qualitativo.

Sull'onda del progresso economico degli anni Cinquanta e Sessanta, nel comparto agricolo, la cooperazione superò gradualmente il modello di organizzazione tra i braccianti, per approdare ad un tipo di struttura poliedrica, composta dall'interazione di più forme societarie: accanto alla classica cooperativa che coltivava la terra comparvero i consorzi per gli approvvigionamenti e per la commercializzazione. Il settore del consumo fu uno dei primi a superare il classico frazionamento geografico ed a percorrere la strada delle fusioni; negli anni Sessanta la rete distributiva venne aggiornata, con l'introduzione di punti vendita come i supermercati, in sostituzione dei piccoli spacci. Inoltre, alla consueta associazione fra i consumatori andò sempre più affian-

candosi il modello di cooperativa commerciale che riuniva i piccoli esercenti. Nel settore della produzione e lavoro si registrò un allargamento della presenza cooperativa a molti comparti tradizionalmente controllati dai privati, in particolare in quelli manifatturiero e dei servizi. Le cooperative di costruzione, a loro volta, consolidarono la propria posizione, procedendo in alcuni casi ad accorpamenti ed alleanze consortili per puntare ad un target di appalti di mole più consistente. Sostanzialmente, negli anni del miracolo italiano, la cooperazione maturò una cultura imprenditoriale ed una consapevolezza delle proprie possibilità che la spinsero a confrontarsi proficuamente con il mercato. Negli anni Settanta la crescita economica era lenta e l'andamento discontinuo. L'economia italiana si trovava a vivere la più lunga e grave crisi del dopoguerra, durante la quale crebbe l'inflazione e il disavanzo pubblico del Paese. In questo decennio il sistema delle imprese cooperative era riuscito a proporsi come una delle forze del progresso: dimostrava di avere la capacità di creare lavoro e nuovi servizi, di difendere produzione e capacità reale d'acquisto dei consumatori, di tutelare la qualità dei consumi e dell'ambiente. Il movimento cooperativo coinvolgeva ceti sociali e categorie professionali più vaste e per motivi non più riconducibili alla sola tutela dei soggetti svantaggiati. In questo contesto, il movimento cooperativo italiano, tentava di porsi come protagonista imprenditoriale in un periodo di particolari difficoltà, e a fronte di questa responsabilità cercava, con grossi investimenti, di dotarsi di capacità manageriali adeguate alle nuove sfide. Negli anni Ottanta si registra una notevole crescita della cooperazione di produzione, di lavoro e di consumo, nell'ambito delle quali processi di fusione ed aggregazione

tra realtà cooperative territoriali portano alla formazione di società di maggiori dimensioni e consorzi. Nello stesso periodo si afferma il ruolo della cooperazione come strumento di promozione dell'occupazione, anche attraverso specifiche misure legislative, quali la Legge n. 49 del 27 febbraio 1985, nota come «legge ex Marcora» o la Legge n. 44 del 28 febbraio 1986, concernente le misure straordinarie per lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, volte ad incentivare la costituzione di cooperative fra cassaintegrati o giovani residenti in aree meridionali al fine di rilevare imprese in crisi o realizzare nuove attività produttive.

Gli anni Novanta si aprono con l'approvazione della Legge n. 381 del 8 novembre 1991, che fornisce una compiuta disciplina al settore delle cooperative sociali, nate sin dagli anni Settanta quale risposta del settore cooperativo alle difficoltà del *Welfare State* in un periodo di crisi economica. Le cooperative divengono uno dei perni dell'imponente sviluppo del cosiddetto "terzo settore". Il 1994 fa, però, registrare un nuovo scontro tra cooperazione e politica determinato dalle proposte del Governo di provvedere alla tassazione degli utili destinati a riserva indivisibile, elemento fondamentale per la patrimonializzazione delle cooperative e la loro crescita dimensionale. Diviene centrale in questo periodo una questione ancora oggi oggetto di dibattiti giuridici, ossia la definizione delle regole di concorrenza tra società cooperative e società lucrative, che trova terreno nella disciplina delle agevolazioni fiscali riconosciute alla cooperazione. Si delineano in tal senso, due opposte linee di intervento riguardo la riforma della disciplina delle cooperative, collocata nella più ampia riforma del diritto societario, di cui

se ne discute a partire dalla metà degli anni Novanta. Da un lato, coloro che sostengono che la disciplina delle cooperative vada modulata su quella delle altre società di capitali, essendo venute meno le ragioni che giustificavano una legislazione differenziata e di favore¹⁴. Dall'altro lato invece coloro che ribadiscono i caratteri peculiari della cooperativa e rivendicano, anche nel nuovo quadro normativo, una disciplina speciale per la società cooperativa. Di pari passo con l'evoluzione del movimento si pone con insistenza il tema, solo in parte risolto dalla Legge n.59 del 31 gennaio 1992, della capitalizzazione e del finanziamento, che pone inoltre questioni di non facile soluzione in tema di conservazione dell'identità cooperativa. Il tema al centro del dibattito è come adeguare i principi mutualistici alle nuove esigenze di efficienza richieste anche alle cooperative ovvero, secondo una prospettiva parzialmente diversa, come garantire al sistema cooperativo la possibilità di operare proficuamente nel mercato senza snaturare le finalità mutualistiche ed il carattere democratico. Gli anni recenti segnano, infine, la realizzazione di un consistente processo di riforma della legislazione sulle cooperative, sul versante tanto del diritto societario, quanto del diritto del lavoro: anche in tal caso non mancano i contrasti, in particolare in relazione all'art.5 della Legge n.366 del 3 ottobre 2001 (recante la «Delega al Governo per la riforma del diritto societario»), la quale introduce una distinzione tra cooperative costituzionalmente riconosciute e non costituzionalmente riconosciute e favorire la trasformazione di una parte delle società cooperative in società a scopo di lucro. Il D.Lgs. n.6 del 2003,

¹⁴ Secondo questo indirizzo, dovrebbero essere escluse dalla riforma le cooperative di piccole dimensioni, che sole avrebbero conservato una genuina impostazione mutualistica fondata sulla cosiddetta gestione di servizio.

attuativo della legge delega n. 366/2001 e recante la riforma organica della disciplina delle società di capitali e delle società cooperative, ritorna, ad una disciplina in linea con la regolamentazione codicistica precedentemente in vigore e con l'evoluzione della normativa speciale di favore del dopoguerra, a seguito del riconoscimento costituzionale della cooperazione, e introduce (o rafforza) anche alcuni principi *rochdaliani* in precedenza non esplicitamente previsti dall'ordinamento italiano. Tali processi di riforma non sembrano, tuttavia in grado di conciliare le divergenti opinioni che persistono in ambito politico, economico e giuridico sui caratteri propri della specificità cooperativa e sull'opportunità di mantenere una linea di separazione tra società lucrative e società cooperative. La ricostruzione storica, consente di far emergere come il movimento cooperativo, nella sua evoluzione ultracentenaria, abbia mantenuto in modo costante una natura "*anfibia*", essendo la cooperativa, sia una forma di impresa che opera nel mercato, sia parte di un movimento sociale che persegue finalità non riconducibili unicamente all'economico o, in altri termini, soggetto che riveste sia una funzione economica che una funzione sociale. Proprio tale funzione (anche) sociale spiega, la speciale tutela garantita alla cooperazione dall'art. 45 della Costituzione¹⁵.

¹⁵ L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

2. L'articolo 45 della Costituzione: la «funzione sociale» della cooperazione ed il binomio tutela-controllo

La disamina della disciplina giuridica in materia di cooperazione non può che prendere avvio dal rilievo costituzionale mediante l'articolo 45 del testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948. L'ampia dottrina sviluppata in merito (per ulteriori approfondimenti in merito si consulti la *Leterature Review*, capitolo 2, in allegato), consente di individuare le ragioni storiche nel collegamento esistente tra le principali forze politiche costituenti e il movimento cooperativo. La Costituzione repubblicana infatti, riconosceva la funzione sociale e non speculativa della cooperazione, e demandava allo Stato il compito di promuoverne lo sviluppo. L'articolo 45 della Costituzione italiana recita testualmente: «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

Il riconoscimento della cooperazione è esemplificativo del pluralismo economico e produttivo del dettato costituzionale, che segna non solo il superamento del dualismo impresa pubblica – impresa privata, ma la fuoriuscita dal modo di produzione e gestione capitalistico, concretizzando una forma di vera e propria socializzazione: traducendo così, sul terreno economico, i principi di uguaglianza e di democrazia che sono alla base del nostro ordinamento e in particolare nella Costituzione economica. In merito, la Corte Costituzionale ha affermato che «se alla protezione costituzionale della cooperazione si attribuisce una

finalità che va oltre la tutela di categorie produttive deboli, in quanto si estende al riconoscimento e alla promozione di una forma di produzione alternativa a quella capitalistica, la giustificazione della protezione stessa è comunemente rinvenuta nella più stretta inerenza che la funzione sociale presenta nell'organizzazione cooperativistica rispetto a quella che la detta funzione riveste nelle altre forme di organizzazione produttiva». Funzione sociale che viene individuata nella realizzazione congiunta del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa. L'espressione utilizzata nella prima parte dell'articolo 45 «la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata» ha dato adito ad un consistente dibattito dottrinale, volto a tentare di definire i contenuti precettivi della norma e la sua capacità di orientare il legislatore nella definizione della disciplina in tema di cooperazione. Tra i primi commentatori vi sono coloro che sostengono che la norma costituzionale sembra delineare la mutualità come *species* del *genus* cooperazione e il costituente, integrando al requisito della mutualità quello dell'assenza del fine speculativo, sembra effettivamente aver ipotizzato anche una mutualità speculativa. Altra opinione dottrinale ha rilevato che l'espressione, risulta sufficientemente chiara e intende «isolare la parte incorrotta della cooperazione a carattere di mutualità», vale a dire quella che non persegue lo scopo di lucro connaturato all'esercizio delle società commerciali. Ne consegue, secondo tale interpretazione, che ha diritto alla tutela prevista dalla Costituzione il gruppo la cui attività «si svolge secondo i principi della

mutualità pura» e anche quello che operi con i terzi, quando l'utile ricavato vada devoluto ai fini non speculativi». Neppure il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione è sembrato in grado di dare un significativo apporto alla definizione del contenuto vincolante del primo periodo dell'articolo 45. La corposa interpretazione dottrinale, nel tempo, si è rivelata riduttiva e sottolinea come tali interpretazioni relegano l'impresa cooperativa al ruolo di supporto ed assistenza delle economie deboli e, pertanto, in una posizione marginale rispetto agli altri organismi imprenditoriali, pubblici o privati. Una lettura profondamente diversa, ma peculiare del primo periodo dell'articolo 45 della Costituzione, è stata avanzata alla fine degli Settanta, quando la cooperazione si propone come forza anticrisi. In primo luogo, tale interpretazione afferma che il dettato costituzionale, nell'affidare alla cooperazione il ruolo di *tertium genus* tra impresa pubblica e privata, non intende attribuire un generico riconoscimento formale ad un altro modo di produzione, ma mira a dare rilevanza specifica alla cooperazione e trasferire nell'ambito dei rapporti economici i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale di libertà ed uguaglianza. Si tratta di una lettera permeata di implicazioni, che si fonda sulla contestualizzazione dell'articolo 45 all'interno del complessivo dettato costituzionale e sul riconoscimento di un compito ben determinato alla cooperazione nell'ambito dei rapporti economici. La funzione sociale riconosciuta, lungi da rappresentare un mero tributo teorico al ruolo da essa storicamente svolto, acquista un preciso significato e rappresenta, in ultima istanza, un elemento del disegno costituzionale di gestione diffusa e diretta della produzione, in vista della realizzazione della democrazia e-

conomica. Il carattere di mutualità della norma costituzionale viene, infatti, individuato non nel proseguimento del fine o dello scopo mutualistico, bensì nella struttura democratica, caratteristica dell'organizzazione cooperativa ed incentrata sulla regola della "porta aperta" e sul principio "una testa - un voto", e nell'effettiva possibilità dei soci di partecipare alla gestione. In quest'ottica, risultano pienamente legittimate l'attività svolta nei confronti dei terzi – secondo la formula della cosiddetta "mutualità esterna" che prevede l'estensione ai terzi delle condizioni di favore praticate ai soci e la crescita dimensionale e si spiega anche la tutela costituzionale. Il fenomeno cooperativo viene, inoltre, ricondotto ad unità e la sua specificità viene individuata proprio nel rispetto delle caratteristiche precisate dalla norma costituzionale, in tal modo la cooperazione, per essere considerata tale e rivestire «funzione sociale» deve avere carattere di mutualità ed essere priva dei fini di speculazione privata. Decisamente meno problematica è stata la disamina del secondo periodo della norma costituzionale in materia di cooperazione - «La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli il carattere e le finalità» -, cui la dottrina ha, da subito ed in modo unanime, riconosciuto un valore precettivo. Il contenuto della norma è rivolto ad affermare il binomio sostegno-controllo nell'intervento legislativo sulla cooperazione: la legge è chiamata, da un lato, a promuovere e favorire l'incremento della cooperazione, dall'altro lato, a controllare che essa persegua il carattere di mutualità e le finalità non speculative di cui al primo comma dell'articolo 45 Cost. Pertanto è possibile osservare che la specificità prevalente – o, meglio la sola ampiamente riconosciuta –

del modello costituzionale della cooperazione risiede nella duplice funzione – economica e sociale –, che essa è chiamata a rivestire. Anche sul contenuto, la portata ed i limiti della «funzione sociale» della cooperazione si registrano in dottrina consistenti divergenze, che trovano puntuale corrispondenza nei numerosi e disorganici interventi del legislatore. In conclusione, come rilevato da autorevole dottrina, nel sistema delle fonti l'articolo 45 Cost. , «pur essendo collocato al vertice della gerarchia, appare più un monarca figurativo piuttosto che un vero e proprio direttore di orchestra (...). La verità è che l'articolo 45 della Costituzione ha indubbio e fondamentale valore politico di pieno riconoscimento e legittimazione del cooperazione nel nostro Paese, ma ha un modesto peso sul terreno giuridico».

3. La specificità del lavoro nell'impresa cooperativa

Il movimento cooperativo italiano, auspica di porsi come protagonista imprenditoriale, soprattutto in periodi di particolari difficoltà, e a fronte di una tale responsabilità cerca con grossi investimenti, di dotarsi di capacità manageriali adeguate alle nuove sfide. Il successo sul mercato in situazioni così delicate si può comprendere oggi in base alle norme-principio generali che governano il funzionamento di questa forma di società:

- la mutualità interna: il fine è realizzare scambi con i soci, cioè far trovare loro condizioni di mercato migliori rispetto a quelle che tro-

verebbero autonomamente¹⁶ - La mutualità esterna: favorire la nascita di nuove cooperative e contribuire allo sviluppo e al miglioramento del sistema cooperativo e quindi della società.

- La natura non speculativa: il socio di cooperativa non punta al dividendo ma ad una migliore remunerazione dello scambio mutualistico. La tassazione sugli utili è agevolata. Tuttavia essi non sono interamente distribuibili ai soci, ma possono essere usati, solo in parte, per remunerare ulteriormente il lavoro o i servizi che costituiscono lo scopo della cooperativa. Al momento dello scioglimento il residuo attivo di liquidazione sarà devoluto ai fondi mutualistici.¹⁷

- La porta aperta : la cooperativa è una struttura aperta. Chiunque ne condivida i principi può chiedere di farne parte, ed essa può accettare purché sia in grado di soddisfare il bisogno di lavoro o di servizio.¹⁸

- La solidarietà intergenerazionale: la cooperativa tende a conservarsi e a crescere nel tempo, alimentando un circuito virtuoso d'investimento e innovazione ed il trasferimento delle competenze e dei patrimoni fra soci anziani e soci giovani.

- La solidarietà intercooperativa: tra le cooperative si attuano forme di solidarietà sia nello sviluppo, sia nel consolidamento. Ciò consente di essere parte di un movimento che vuole affermare valori di efficienza e di solidarietà. Il richiamo impellente è ai concetti di network e reti d'impresa.

¹⁶ Per il concetto di mutualità prevalente v.artt.223 duo-decies delle norme di attuazione e transitorie del codice civile, 2512, 2513 e 2514 c.c.)

¹⁷ Artt. 2514 e 2545-undecies c.c.

¹⁸ Artt. 2528 c.c.

Pertanto alla luce dei principi generali fin qui esposti, è importante tracciare un breve *excursus* dell'evoluzione storica dei più recenti provvedimenti legislativi, nonché della dottrina e della giurisprudenza, in materia di cooperazione e di socio lavoratore.

Nel 1985 il movimento cooperativo otteneva la cosiddetta «legge Marcora» che prevedeva la costituzione di un fondo speciale a favore delle cooperative costituite tra lavoratori in cassa integrazione che rilevano aziende in crisi, mentre trovava un posto importante nelle due leggi emanate tra 1985 e 1986 a favore dello sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno. (citata nel paragrafo precedente).

In questo modo la cooperazione, durante gli anni Settanta e Ottanta appariva capace di conseguire la maturità per svolgere nel Paese un' importante funzione di strumento sociale, economico e produttivo, capace di aggregare i diversi interessi di molte categorie, facendole partecipi della conquista di sbocchi occupazionali e produttivi nel loro interesse ed in quello della crescita generale dell'intero Paese.

Il 31 dicembre 1992 è stata emanata la Legge n. 59 che introduceva nel nostro ordinamento alcune importanti novità concentrate attorno ad alcuni aspetti finanziari della società cooperativa. Le novità principali riguardavano alcune modalità di finanziamento delle cooperative introdotte allo scopo di avviare a soluzione l'annoso problema della sotto-capitalizzazione e misure urgenti per la salvaguardia dei livelli occupazionali. La legge istituiva una nuova categoria di soci sovventori le cui risorse finanziarie potevano essere utilizzate nell'ambito di fondi per lo sviluppo tecnologico e per la ristrutturazione e il potenziamento aziendale. Inoltre prevedeva la costituzione di un fondo spe-

ziale a favore delle cooperative costituite tra lavoratori in cassa integrazione guadagni utilizzabile sia per l'acquisto dell'azienda in difficoltà presso la quale avevano lavorato, sia per la costituzione di una nuova società. A questo fine Agci, Confcooperative, e Legacoop d'intesa con i sindacati, Cgil, Cisl e Uil, avevano costituito la Compagnia Finanziaria Industriale

4. La fase antecedente alla Legge n.142 del 2001: dottrina e giurisprudenza

Nella storia della legislazione a favore della cooperazione, l'intervento normativo più recente è l'approvazione della Legge n. 142 del 2001, che rappresenta, per altro, il primo intervento legislativo organico e dedicato alla disciplina della figura del socio lavoratore di cooperativa. Prima dell'introduzione di tale normativa, si è registrata nel corso degli anni un'estensione selettiva – ad opera della legge o per intervento della giurisprudenza – in favore del socio lavoratore di singoli istituti propri del lavoro subordinato, oltre che della competenza del Giudice del lavoro di alcune norme di diritto tributario e, sin dall'inizio del Novecento, di molte di quelle inerenti la tutela previdenziale. È utile a questo punto cercare di capire quali siano state le maggiori correnti giurisprudenziali che circolavano. Secondo la giurisprudenza costituzionale e la dottrina prevalente proprio l'esplicita estensione di singole tutele proprie del lavoro subordinato – spiegabile, in realtà, con l'esigenza di garantire anche al socio la tutela di fondamentali valori costituzionali, al di là dell'esistenza di un vero e proprio rapporto di la-

voro subordinato – confermava l'impossibilità di una completa equiparazione per i soci e l'incompatibilità tra il rapporto del socio e un contestuale rapporto di lavoro subordinato. Inoltre, la giurisprudenza di legittimità e quella di merito largamente maggioritaria, nonché parte consistente e autorevole della dottrina, erano attestate sul riconoscimento di un rapporto di lavoro tra socio lavoratore e cooperativa solo nel caso in cui le prestazioni risultassero del tutto estranee all'oggetto sociale, ai fini istituzionali della società e al rapporto associativo ovvero se avessero celato, in considerazione delle effettive modalità di svolgimento, un rapporto di lavoro subordinato dissimulato sotto le apparenze di un rapporto associativo, ovvero ancora l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato fra socio e cooperativa fosse consentito dallo statuto. Questi indirizzi di fondo nella disciplina della posizione del socio lavoratore identificavano la prestazione del socio lavoratore come adempimento del contratto sociale e non come esecuzione del rapporto di lavoro. All'interno di questa corrente di pensiero alcuni qualificavano le prestazioni lavorative del socio lavoratore come prestazione accessoria (le prestazioni lavorative a cui ci riferiva prima, sarebbero qualificate alternativamente come conferimento o, con minore frequenza, prestazioni accessorie *ex art. 2345 c.c.*, richiamato dall'*art. 2516 c.c.*, entrambi nel testo anteriore al d.lgs. n. 6/2003). Nella giurisprudenza largamente maggioritaria, si affermava la tesi della natura esclusivamente associativa del rapporto tra socio lavoratore e cooperativa. In particolare, la giurisprudenza costituzionale spiegava che esisteva una differenza tra il prestatore di lavoro definito dall'*art. 2094 c.c.* e il socio lavoratore di una cooperativa di lavoro: quest'ultimo era vincolato da

un contratto che, se da un lato lo obbligava ad una prestazione continuativa di lavoro in stato di subordinazione rispetto alla società, dall'altro lo rendeva partecipe dello scopo dell'impresa collettiva e corrispondentemente gli attribuiva poteri e diritti di concorrere alla formazione della volontà della società, di controllo sulla gestione sociale e infine il diritto a una quota degli utili. Tale inquadramento delle prestazioni lavorative rese dal socio era sottoposto a forti tensioni, sia in ragione di alcuni ricorrenti contrasti giurisprudenziali, sia a causa della sua ritenuta inadeguatezza nel riuscire ad individuare e sanzionare le forme di falsa cooperazione, che attraverso l'utilizzo del rapporto associativo eludevano le norme imperative in materia di lavoro subordinato. La dottrina giuslavoristica era dominata da tesi contrastanti e non accordabili in maniera semplice tra loro. Si potevano distinguere due filoni di pensiero: da un lato c'era l'opinione di chi riteneva che quando l'obbligo di prestare il lavoro era imposto da statuto ai soci come tali per l'attuazione dell'oggetto sociale, si era dinanzi ad una prestazione accessoria soggetta alla disciplina dell'art. 2345; mentre qualora lo statuto non disponeva nulla al riguardo, tra la cooperativa e i soci che intendevamo fruire dell'attività sociale al fine di realizzare il c.d. vantaggio mutualistico si instaurava un rapporto contrattuale «esterno» (rispetto alla causa del contratto sociale). Il suo contenuto essendo attinente al tipo particolare di cooperativa in discorso, era quello proprio del rapporto di lavoro. Ulteriore tesi era quella di chi, invece, configurava non un unico rapporto a natura societaria, ma due rapporti distinti: uno sociale diretto a creare un'impresa che procurasse lavoro ai soci ed assicurasse agli stessi la ripartizione del guadagno, l'altro di mera pre-

stazione di un lavoro retribuito e subordinato alle dipendenze della cooperativa. La stessa importante voce dottrinale riteneva impraticabile una tutela del socio in tutto identica a quella del semplice lavoratore, ma riteneva più consono parlare di un rapporto di lavoro cooperativo, risultante dalla combinazione di due separati ed autonomi contratti (di società cooperativa e di lavoro subordinato). Tale rapporto di lavoro sarebbe stato strumentale alla realizzazione del fine mutualistico di assicurare migliori condizioni di lavoro, ma sarebbe stato influenzato dal coesistente profilo societario, tanto da poter parlare di rapporto di lavoro speciale. Altra dottrina era quella che, partendo dal riconoscimento al socio lavoratore della qualità di contraente debole e soffermandosi sul carattere continuativo coordinato della sua prestazione, proponeva la sua inclusione nella categoria dei lavoratori parasubordinati. Tale inquadramento consentiva l'applicazione, in quanto compatibile con la disciplina propria del rapporto sociale, della disciplina della parasubordinazione e in ogni caso della disciplina del processo del lavoro. Sul rapporto tra contratto di società ed (eventuale) contratto di lavoro punta l'attenzione la dottrina giuscommercialistica che osservava come la questione non vada posta tanto in termini di unicità o duplicità del rapporto, ma doveva essere affrontata sul piano del collegamento negoziale, domandandosi se e fino a che punto i profili associativi del rapporto modificassero la normale struttura e la funzione del contratto di lavoro subordinato, indagine che poteva portare anche alla ricostruzione di un nuovo peculiare rapporto, che andava ad innestarsi sul contratto di società. Sempre sulla stessa linea di pensiero, un'altra autorevole tesi della disciplina societaria delle cooperative poneva l'accento sul collega-

mento fra la causa mutualistica del contratto sociale e la causa del contratto di scambio che incideva, sui contenuti del contratto medesimo, aggiungendo che si riteneva, che il contratto di scambio tende ad identificarsi con ipotesi contrattuali tipiche quando la cooperativa opera sul mercato indifferentemente con soci e terzi offrendo a costoro una prestazione sostanzialmente identica. A fianco a queste riflessioni si aggiungeva nella seconda metà degli anni '90, il dibattito, emerso sia a livello dottrinale, sia di politica legislativa in merito alle «nuove frontiere del diritto del lavoro ovvero il diritto dei lavori, che riflette sulla crescita – a fianco del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato – dei rapporti di lavoro flessibile, delle collaborazioni coordinate e continuative, delle forme di lavoro associativo e nelle organizzazioni non profit. La riforma della disciplina giuridica del socio lavoratore di cooperativa si formulava contestualmente all'elaborazione delle iniziative legislative note come “Statuto dei lavori” e “progetto Smuraglia”, entrambe poi rimaste ferme nel corso della XIII legislatura. L'approvazione dell'art. 24 della Legge. n. 196/1997 (che estendeva ai soci lavoratori alcune misure di garanzia dei crediti in caso di insolvenza del datore di lavoro e di sostegno del reddito), avveniva a seguito di una serie di pronunce della Corte Costituzionale e della Cassazione, che suscitavano un ampio e vivace dibattito ed un rinnovato interesse dottrinale per il lavoro in cooperativa, concentrandosi in particolare sulla qualificazione giuridica del rapporto tra socio lavoratore e cooperativa di produzione e lavoro. Prima dell'approvazione dell'articolo. 24, la sentenza n. 30/1996 della Corte Costituzionale aveva affermato che era giustificata l'esclusione del socio lavoratore dalla tutela del Fondo di

garanzia per il trattamento di fine rapporto in caso di insolvenza della società, perché la retribuzione del socio lavoratore era considerata anticipazione di utile. Infatti il socio lavoratore, in base a questa corrente di pensiero, a differenza del lavoratore, era vincolato da un contratto che, se da un lato lo obbligava a una prestazione continuativa di lavoro in condizione di subordinazione rispetto alla società, dall'altra lo rendeva partecipe dello scopo dell'impresa collettiva e corrispondentemente gli attribuiva poteri e diritti di concorrere alla formazione della volontà della società, di controllo sulla gestione sociale e quindi il diritto ad una quota degli utili. La tesi della duplicità del rapporto tra socio lavoratore e cooperativa, compiutamente avanzata sin dagli anni '80 da una parte importante della dottrina, rimasta isolata fino a quel momento, cominciava a riscuotere più consensi. Più in generale, si avvertivano – anche all'interno del movimento cooperativo – «la fragilità e la debolezza intrinseca di una ricostruzione del fenomeno fondata sul carattere esclusivamente associativo del rapporto. Nell'ambito di questo ricco scenario, si poneva la riflessione sulla riforma della disciplina in tema di socio lavoratore di cooperativa operata dalla Commissione di studio presieduta dal Prof. Zamagni, le cui proposte sono state recepite in parte nella legge n. 142/2001. La «Proposta di riforma della legislazione in materia di cooperativa di lavoro e soci lavoratori» formulata in seno a tale Commissione – che era stata appunto incaricata di predisporre un inquadramento legislativo della figura del socio lavoratore di cooperativa di lavoro – faceva emergere nella disciplina e nell'inquadramento delle prestazioni lavorative rese dal socio lavoratore, alcuni significativi elementi di discontinuità rispetto agli orientamenti legislativi, dottrinali

e giurisprudenziali sopra enunciati. Entrando in dettaglio, il testo di riforma proposto dalla «Commissione Zamagni» nell'aprile 1998 si fondava su tre punti: configurazione del rapporto di lavoro nell'ambito di un rapporto di scambio ulteriore rispetto al contratto di società; facoltà di scelta della cooperativa fra le varie tipologie di lavoro (associato, subordinato o altro); controllo esterno della congruità di tali scelte attraverso predeterminate procedure di validazione e certificazione. La legge n. 142/2001 ha operato una significativa revisione della disciplina, con particolare riferimento all'inquadramento normativo del socio lavoratore nonché alla distinzione tra rapporto associativo e rapporto di lavoro. In particolare, tale norma ha stabilito che il socio lavoratore, con la propria adesione associativa, instauri un ulteriore e distinto rapporto di lavoro in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresa quella di collaborazione coordinata e continuativa, con cui contribuire al raggiungimento degli scopi sociali. Dal tipo di rapporto in essere conseguono i relativi effetti fiscali e previdenziali, nonché gli altri effetti giuridici previsti dalla stessa legge 142/2001 e dalle altre fonti legislative, purché compatibili con la posizione di socio. Le disposizioni della legge n. 142/2001 (così come modificata dalla Legge n. 30/2003) disciplinano il lavoro dei soci di cooperative che hanno quale scopo mutualistico la prestazione delle attività lavorative da parte del socio lavoratore. Il rapporto associativo (art. 1) nasce con l'adesione del socio alla cooperativa. Il socio ha diritti e doveri specifici: a) concorre alla gestione dell'impresa partecipando alla formazione degli organi sociali e alla definizione della struttura di direzione e conduzione dell'impresa; b) partecipa alla elaborazione di programmi di sviluppo e alle

decisioni concernenti le scelte strategiche, nonché alla realizzazione dei processi produttivi dell'azienda; c) contribuisce alla formazione del capitale sociale e partecipa al rischio d'impresa, ai risultati economici ed alle decisioni sulla loro destinazione; d) mette a disposizione della cooperativa le proprie capacità professionali.

La legge n. 30/2003, modificativa dell'art. 1, comma 3, della legge n. 142/2001 ha rafforzato la subordinazione del rapporto di lavoro rispetto al rapporto associativo. In questo solco di pensiero si colloca il significato della modifica apportata dall'art. 9, c. 1, lett. a) della l. n. 30/2003, all'art. 1, della l. n. 142/2001, eliminando la parola *distinto*. A seguito di tali riforme normative, viene quindi chiarito che tra il socio lavoratore e la cooperativa si instaurano due distinti rapporti giuridici: quello associativo (prevalente) e quello di lavoro (ulteriore).

L'obiettivo di armonizzare lo svolgimento del rapporto di lavoro con l'interesse della cooperativa, è stato perseguito non solo liberalizzando e rendendo flessibile la scelta negoziale delle parti secondo gli schemi contrattuali offerti dal diritto del lavoro (art. 1, comma 3), ma anche salvando la tipicità dei medesimi. Pertanto, la contestuale presenza di due diverse situazioni giuridiche evidenzia l'esistenza tra esse di un nesso funzionale tale da giustificare il rapporto di lavoro come strumentale al raggiungimento dello scopo sociale, identificato a sua volta dal patto associativo. In tale ottica, l'attività lavorativa del socio è veicolo necessario ai fini della mutualità e deve essere intesa quale oggetto di un contratto di lavoro con cui rendere efficace il vantaggio insito nell'imprenditoria cooperativistica, attraverso cui formalizzare nei confronti della società, la posizione di socio lavoratore in quanto pre-

statore, definendone con precisione i contenuti dell'obbligo e la disciplina dovuta alla sua posizione di lavoratore. La strumentalità del rapporto di lavoro rispetto a quello associativo è resa ancora più evidente dagli obblighi sociali posti a carico del socio lavoratore di cooperativa, quali ad esempio: il concorso nella gestione dell'impresa, la partecipazione alle decisioni aziendali, la contribuzione alla formazione del capitale sociale, la messa a disposizione delle proprie capacità professionali. La decisiva conferma della prevalenza del rapporto associativo su quello di lavoro è, però, contenuta nel secondo comma dell'articolo 5 della legge 142/2001 (nuovo testo), che recita testualmente: «il rapporto di lavoro si estingue con il recesso o l'esclusione del socio deliberati nel rispetto delle previsioni statutarie ed in conformità con gli articoli 2532 e 2533 del codice civile». La norma fissa, quindi, i principi di risoluzione del rapporto di lavoro quale conseguenza della cessazione della qualità di socio in conformità alla disciplina statutaria e regolamentare relativa alle cause di recesso, esclusione e decadenza. Queste norme sono state modificate dalla l. n. 6/2003 in tema di diritto societario. Infatti, per quanto concerne le principali novità introdotte nel settore delle società cooperative, il legislatore è intervenuto principalmente fissando, per un verso, la definizione di cooperativa a mutualità prevalente (art. 2512 c.c.), per un altro, i criteri per la definizione della prevalenza (art. 2513 c.c.). Utili chiarimenti si trovano nelle Circolari del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (la n. 34 del 17 giugno 2002 e la n. 10 del 18 marzo 2004). La legge n. 30/2003 ha, inoltre, profondamente rivisitato alcuni istituti propri del rapporto lavorativo, quali la contrazione dell'esercizio dei diritti sindacali (art. 2, comma 1,

nuovo testo), la risoluzione del rapporto di lavoro congiuntamente all'avverarsi dell'esclusione del socio (art. 5, comma 2, parte prima, nuovo testo), la competenza del giudice ordinario sulle controversie relative alla prestazione mutualistica (art. 5, comma2, parte seconda, nuovo testo) e il tetto al trattamento economico eventualmente fissato dal regolamento interno della cooperativa (art. 6, comma 2, nuovo testo). Quando il socio presti il proprio lavoro per la cooperativa instaura un vero e proprio rapporto di lavoro che può essere prestato in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma, compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale. (art. 1, l. n. 142/2001) Le regole relative al lavoro dei soci vengono definite da un regolamento (art. 6) che le cooperative hanno l'obbligo di redigere e di depositare presso la Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente. Dal rapporto di lavoro derivano diritti e doveri legati allo specifico contratto di lavoro stipulato con la cooperativa. In base all'art. 6, c. 1 della legge 142/2001 il regolamento delle cooperative deve definire la tipologia dei rapporti *che si intendono attuare, in forma alternativa* ed in base allo stesso articolo c. 1 lett. c) il regolamento deve contenere *il richiamo espresso alle normative di legge vigenti per i rapporti di lavoro di versi da quello subordinato* Tuttavia, in mancanza dell'adozione del regolamento interno le cooperative non potranno inquadrare i soci con un rapporto diverso da quello subordinato. Si evidenzia, comunque, che per il rapporto di lavoro subordinato:

- la retribuzione del socio non può essere inferiore rispetto ai minimi stabiliti dai contratti collettivi del settore o delle categorie affini;

- si applica lo Statuto dei Lavoratori tranne l'art. 18. Vi sono due casi: in base all'art. 2, c. 1, della l. n. 142/2001 se con il licenziamento cessasse insieme al rapporto di lavoro, anche quello associativo, l'art. 18 della l. n. 300/70 non viene applicato. Alla luce dell'art. 5, c. 2, della l. n. 142/2001 a seguito di recesso o della delibera di esclusione del socio per cause previste dallo statuto ed in conformità di quanto previsto dagli artt. 2532 e 2533 c.c., si estingue il rapporto di lavoro e non si applica l'art. 18 della l. n. 300/70, tranne nel caso in cui lo statuto della cooperativa non preveda specifiche deroghe in merito;
- i diritti sindacali previsti dal titolo III dello Statuto dei lavoratori possono essere esercitati solo in seguito alla stipulazione di un accordo collettivo stipulato tra le associazioni nazionali del movimento cooperativo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

Pur rientrando nella categoria delle cooperative di produzione è lavoro, è importante fare un riferimento sulle cooperative sociali, ai cui soci lavoratori si applica, quando compatibile, la normativa precedentemente analizzata. La definizione di cooperativa sociale è contenuta nella legge numero 381 del 1991, che disciplina il settore. In base all'articolo 1 di questa legge, le cooperative sociali sono definite come imprese che nascono con lo scopo di «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e definisce le cooperative sociali come soggetti di natura giuridica privata e con caratteristiche d'impresa senza finalità di lucro a cui attribuisce la possibilità di perseguire finalità di interesse collettivo. Da questo punto di vista, le coope-

rative sociali rappresentano un'innovazione rispetto alle forme cooperative tradizionali. Le società cooperative sociali, nascono con lo scopo di soddisfare bisogni che non coincidono esclusivamente con quelli dei soci ma anche con quelli della più vasta comunità locale ovvero bisogni collettivi.

Le cooperative sociali si distinguono in due tipologie fondamentali:

- cooperative sociali di tipo A, per la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;
- cooperative sociali di tipo B, per lo svolgimento di attività produttive finalizzate all'inserimento nel mondo del lavoro dei cosiddetti soggetti svantaggiati fisici e psichici, ragazze madri, ex detenuti, ex tossicodipendenti, all'integrazione sociale dei cittadini». Questo scopo è perseguito attraverso la gestione di servizi sociosanitari o educativi e lo svolgimento di attività diverse - agricoli, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Alle cooperative sociali si applicano le norme relative al settore in cui operano, in quanto compatibili con la legge n. 381 del 1991. La denominazione sociale, comunque formulata, deve contenere l'indicazione di *cooperativa sociale*.

In conclusione il breve riferimento giuridico al settore della cooperazione sociale, consente da un lato, di concludere la trattazione della specificità del lavoro in forma cooperativa e dall'altro di riprendere

le fila della ricerca in merito al ruolo delle imprese sociali, in forma di cooperativa, nello sviluppo del sistema di welfare locale.¹⁹

¹⁹ Per la documentazione di riferimento, nonché per la reperibilità delle fonti utilizzate per l'elaborazione di questo capitolo fare riferimento alla Literature Review, al capitolo 2, paragrafi 2,3).

CAPITOLO IV

IL POTENZIALE DELL'IMPRESA SOCIALE: LE COOPERATIVE SOCIALI IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Il potenziale dell'imprenditorialità sociale 1.1 Definizioni teoriche. – 2. La cooperazione sociale in Italia: il ruolo delle centrali di rappresentanza. – 2.1. L'evoluzione della cooperazione sociale: una breve prospettiva storica. – 2.2. Il modello cooperativo – sociale. – 3. Il percorso per il riconoscimento giuridico delle cooperative sociali. – 3.1. Verso le imprese sociali formalmente riconosciute. – 4. La consistenza della cooperazione sociale in Italia. – 4.1. Una lettura quantitativa della cooperazione sociale in Italia. – 5. Il contributo delle cooperative all'innovazione sociale: nuovi servizi per nuovi bisogni. – 6. Selezione delle interviste: Il caso – Consorzio Elios Etneo. – 6.1. Il caso – Cooperativa Pugno Aperto. – 6.2. Il caso – La Rete: Società Cooperativa Sociale Onlus. – 6.3. Il caso – Consorzio Agorà. – 6.4. Il caso – Verlata: Società Cooperativa Sociale. – 6.5. Il caso – Cooperativa Esserci.

1. Il potenziale dell'imprenditorialità sociale

La trattazione della materia, alla luce dell'inquadramento del fenomeno cooperativo e dell'analisi dell'evoluzione storico-giuridica della figura del socio lavoratore, prosegue focalizzando l'attenzione sull'importanza del ruolo degli organismi intermedi, dell'azione di sussidiarietà nei confronti dello Stato e della società civile.

Mediante l'analisi condotta nei capitoli precedenti, è possibile individuare tre tendenze in atto che consentono di giustificare la necessità di una riorganizzazione dell'economia: a) la bassa natalità e

l'invecchiamento della popolazione; b) le risorse pubbliche scarse e la relativa riduzione dell'intervento statale; c) l'implementazione del welfare integrativo per far fronte alle esigenze di assistenza, previdenza, cura delle famiglie e della persone non autosufficienti. Questi orientamenti rilevano come, da anni, il mondo della cooperazione, consenta a soggetti svantaggiati e quindi a rischio di esclusione sociale, di avere accesso all'esperienza di "fare" impresa, di produrre reddito, occupazione e solidarietà. Fattori imprescindibili per il progresso sociale ed economico di un Paese.

La tendenza della collettività e del mercato moderno è quella di delegare poteri e responsabilità dal centro alla periferia, soprattutto dalla pubblica amministrazione ai corpi intermedi della società. Ciò significa valorizzare le comunità locali, le associazioni, gli enti bilaterali e le imprese senza fini di lucro, per sgravare un bilancio pubblico in forte difficoltà. Come riportato nell'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà» quale unico sistema operativo idoneo per intraprendere tale percorso.

In questo scenario si apre, infatti, la possibilità di un ripensamento della gestione dei servizi pubblici locali, ipotizzando un modello analogo a quello riscontrabile mediante la società civile in merito alla cura, al disagio, alla malattia psichiatrica. Tali ambiti rappresentano altre forme di beni comuni e circa una trentina di anni fa la gestione era completamente nelle mani dello Stato, nonché delle famiglie. Oggi gran

parte di questi servizi sono coordinati da migliaia di cooperative sociali che ne organizzano la gestione in maniera etica ed efficiente, ma senza fare del profitto lo scopo ultimo ed esclusivo. Tutto ciò è possibile grazie ad una virtuosa alleanza tra mercato, istituzioni pubbliche e società civile: il pubblico diventa un *partner* alla pari con gli imprenditori e le comunità. Il sistema sinergico favorisce lo sviluppo del modello d'impresa di comunità, che si basa, su uno stretto legame tra l'impresa e il contesto territoriale nella quale essa stessa trae origine; dove la comunità assume un ruolo cardine: non solo di utenti che si organizzano, ma di soggetto attivo che partecipa al governo e al sistema di risorse cui l'impresa di comunità fa riferimento. Al tempo stesso però le comunità locali hanno bisogno di imprese competitive che creino lavoro ed opportunità per generare ricchezza e benessere, il tutto correlato all'esigenza di politiche pubbliche adeguate e in grado di promuovere regole condivise e virtuose.

Esperti della materia (sul punto fare riferimento alla Literature Review al Capitolo II, paragrafo 5, in allegato) sostengono che i cambiamenti in atto impongono l'individuazione di modelli diversi di sviluppo economico e di protezione sociale: « serve una svolta che porti a far sì che nella dimensione economica l'ingrediente di base della fiducia, come elemento sul quale investire per il rilancio della produttività e, quindi, per la crescita del Paese parta dalla fiducia delle persone e dalla condivisione dei valori, non nella distorta ed abusata formula della fiducia dei mercati, che poi sono sempre i mercati dei flussi si capita-

li che si spostano dove più remunerativa è la speculazione»²⁰ Alimentare la fiducia, dare qualità al lavoro e generare valore aggiunto, è la strada da intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi di una crescita “intelligente, sostenibile ed inclusiva” come propone l’Unione Europea con la strategia Europa 2020. Questi principi che sono alla base dell’intero sistema economico e politico, valgono anche per il sistema di protezione sociale, che infatti passa attraverso un “ecosistema “ in grado di valorizzare e tutelare sia l’economia sociale, che il sistema di welfare europeo, non tanto nella sua formulazione tradizionale di welfare state, ma nella concezione originaria di sistema di garanzia, attraverso strumenti di inclusione basati sul lavoro. All’interno di tale contesto di forte rinnovamento sociale ed economico, le cooperative influiscono in maniera decisiva proponendosi come un modello possibile, credibile e sostenibile. L’impresa sociale è uno degli strumenti più interessanti per la realizzazione dei processi di costruzione, mantenimento e sviluppo del capitale sociale delle comunità locali, senza il quale ogni sforzo di riforma del welfare rischia di naufragare in una riduzione delle politiche sociali a mere forme di assistenza residuali.

1.1. Definizioni teoriche

A più di trenta anni dalla comparsa delle prime esperienze, la disponibilità di dati e conoscenze sull’impresa sociale in Italia rappre-

²⁰G. Guerini, *Costruire un ecosistema per la promozione delle Imprese Sociali*, in atti delle giornate di Bertinoro per l’economia, Co-operare proposte per uno sviluppo umano integrale, 9 novembre 2012. Working paper Adapt.n.126/2013

senta un'importante opportunità, non solo per analizzare le caratteristiche e le peculiarità di queste imprese, ma anche per mettere in luce la continua espansione del modello organizzativo. Sin dagli anni settanta, interpreti della materia hanno cercato di individuare le caratteristiche strutturali del concetto di impresa sociale, in modo da poterle utilizzare per costruire una possibile definizione.

Ancora oggi però non esiste una enunciazione univoca di tale concetto, a causa delle differenze tra le varie esperienze europee, ma soprattutto per il fatto che tale tipologia di impresa, per svilupparsi, tende a sperimentare mutamenti strutturali in base alle evoluzioni socio-economiche e culturali. A metà degli anni novanta alcuni studiosi (per una lettura approfondita degli studi in questione si consulti la documentazione disponibile al Capitolo 2 della Literature Review in allegato) hanno cercato di definire il concetto partendo da una descrizione generale che ricomprendesse «tutte le organizzazioni non profit impegnate nella produzione stabile e continuativa di servizi di interesse collettivo secondo modalità imprenditoriali » (riferimenti bibliografici in merito si consultabili alla Literature Review, Capitolo 2, paragrafo 5). Essa rappresenta, nelle sue linee essenziali, la base di partenza da cui hanno preso le mosse gli esperti del network EMES²¹ per teorizzare la definizione di impresa sociale che, ad oggi, è maggiormente condivisa in ambito europeo. Secondo tale impostazione, l'impresa sociale è descritta come «soggetto giuridico privato ed autonomo della pubblica amministrazione, che svolge attività produttive secondo criteri impen-

²¹ EMES è un gruppo di ricerca transnazionale il cui acronimo inglese è The Emergence of Social Enterprise

ditoriali (continuità, sostenibilità, qualità), ma che persegue, a differenza delle imprese convenzionali, una esplicita finalità sociale che si traduce nella produzione di benefici diretti a favore di un'intera comunità o di soggetti svantaggiati»²². Sono evidenti due dimensioni essenziali: quella economico-imprenditoriale e quella sociale. Secondo la prima è necessario che: a) la produzione di beni e/o servizi avvenga in modo continuativo; b) i fondatori o i proprietari si assumano un grado significativo di rischio economico; c) l'impresa operi con un elevato livello di autonomia ed accolga un certo numero di lavoratori retribuiti. Mentre per quanto attiene alla dimensione sociale, sono cinque i requisiti fondamentali e si sostanziano: a) nell'evidente beneficio della produzione per la comunità; b) nell'iniziativa collettiva che è alla base della nascita dell'impresa; c) nel governo d'impresa che viene affidato a soggetti dagli apportatori di capitale; d) nel coinvolgimento di tutti o quasi gli *stakeholder* nei processi decisionali; e) nella tendenza a vietare, o al massimo limitare, la distribuzione degli utili, destinandoli all'attività dell'impresa. L'inquadramento del gruppo EMES rende l'impresa sociale una realtà differente dall'impresa pubblica, data la gestione della struttura da parte dei privati, che dalle istituzioni pubbliche di erogazione, per effetto degli evidenti elementi imprenditoriali. Tali elementi definitori, permettono, inoltre, di delineare i contorni del fenomeno e di sostenere che non tutte le organizzazioni non profit sono imprese sociali; come neanche tutte le imprese sociali appartengono al mondo non profit, data la ragione giuridica o la limitata distribuzione degli utili di

²²C. Borzaga, L'impresa sociale, sezione documenti "Definizione di impresa sociale, per maggiori riferimenti si consulti il sito: <http://www.irisnetwork.it/>

alcune di esse. La suddetta definizione, però non è stata esente da critiche, pertanto studi successivi (per una consultazione approfondita delle analisi e delle fonti, si consulti la Literature Review, Capitolo 2, paragrafo 5, in allegato) hanno valutato la necessità di formulare una definizione meno “idealtipo” e più concreta. Tale determinazione si muove nell’ambito del mondo del non profit ed arriva a definire imprese sociali tutte quelle organizzazioni che presentano i seguenti requisiti: continuità e professionalizzazione; orientamento al mercato (riscontrabile nel caso in cui il rapporto tra la somma delle quote percentuali delle entrate e il totale dei costi di produzione sia pari o superiore al 50%); produzione di beni e servizi; pubblica utilità; socialità dei fini (presenza di almeno un volontario) e democraticità (almeno il 75% dei soci dispone del diritto di voto).

Tale enunciazione è comparabile a quella proposta dagli esperti del gruppo EMES, con la differenza che in tal caso sono specificati gli indicatori per verificare l’esistenza dei suddetti attributi. La scienza aziendale, ad ogni buon conto, contribuisce a delineare i tratti essenziali delle imprese sociali. In particolare essa analizza le caratteristiche delle cooperative sociali, chiedendosi nello specifico se tutte le cooperative sociali possono essere considerate imprese. Partendo dalla tradizionale suddivisione del genere azienda in due specie: l’azienda di produzione e l’azienda di erogazione.²³

²³ Le aziende di erogazione si occupano direttamente di soddisfare “il complesso dei bisogni ordinari e straordinari di determinati soggetti e a tal fine provvedono ad impiegare convenientemente la ricchezza che ad esse perviene da una o più fonti e della quale curano la preliminare provvista e conservazione”. (Andreaus, 2002)

Tale premessa teorica e le relative evidenze empiriche, permettono di affermare che alcune cooperative sociali sono delle semplici aziende di erogazione prive dei tratti essenziali dell'impresa. In dottrina, invece, si tende ad attribuire a tutte le cooperative sociali, la caratteristica di impresa. Per evitare generalizzazioni è importante prendere in considerazione studi aziendalisti condotti con l'obiettivo di delineare le caratteristiche principali che permettono di attribuire ad un'azienda la denominazione di impresa: la capacità di generare valore attraverso la vendita di beni e servizi, la continuità e l'autonomia. Un ulteriore elemento basilare dell'impresa è quello dell'economicità, obiettivo raggiungibile mediante il percorso dell'efficacia e dell'efficienza. In alcune organizzazioni cooperative viene trascurata la finalità dell'efficienza. Tale attitudine è sostanzialmente determinata sia dal contesto in cui ha origine e si sviluppa la cooperativa, che dalla domanda alla quale essa auspica di rispondere. E' possibile, infatti, che l'impresa nasca per effetto di input derivanti da un ente pubblico e nel tempo conservi la sua dipendenza finanziaria ed imprenditoriale da tale ente, indebolendo la sua autonomia. Allo stesso modo è infatti possibile che essa generi un servizio, considerato necessario dai *policy maker*, che alcuni soggetti non possono permettersi, tale da innescare il meccanismo del terzo pagante.

Maggiormente esclusiva è infine, la teoria economica tradizionale secondo cui l'esistenza dell'imprenditorialità sociale è ipotizzabile solo come una forma di degenerazione del modello dominante ed ottimale. Tale asserzione è comprensibile se si considera che: «le imprese vengono costituite per perseguire l'interesse dei loro proprietari e svol-

gono la loro missione, che è soprattutto l'efficienza intesa come minimizzazione dei costi di produzione, solo se assumono ad obiettivo della propria attività la massimizzazione del profitto o, almeno il conseguimento di un margine di profitto che soddisfi, e quindi fidelizzi, gli ap-
portatori di capitale di rischio»²⁴. In realtà sono oramai noti i limiti della teoria economica tradizionale che si basa su ipotesi non attinenti alla realtà, come la perfetta concorrenza dei mercati. Ed è proprio in quei mercati (sociale, sanitario, educativo) in cui operano le imprese sociali che le suddette ipotesi, come la condizione di perfetta concorrenza, sono maggiormente assenti. Tali mercati infatti, sono caratterizzati dalla presenza di domanda non pagante, da situazioni monopolistiche, da asimmetrie informative e anche dalle difficoltà per le imprese, non solo, ad individuare in modo corretto la domanda, ma anche, a controllare i comportamenti dei consumatori e l'impegno dei lavoratori. Le imprese sociali con il loro modello organizzativo e produttivo rappresentano la risposta a tali "imperfezioni" di mercato configurandosi come una realtà consolidata in alcuni settori strategici quanto carenti. Pertanto è possibile proporre un'interpretazione convincente dell'impresa sociale. Essa infatti si configura come un insieme di incentivi e di regole che finalizzate a produrre un bene o un servizio a vantaggio della comunità o di un gruppo di cittadini. Questo modo di intendere l'impresa sociale mette in discussione, la convinzione secondo cui alle imprese private, spetta esclusivamente il compito di produrre ed allocare beni privati, agendo solo nell'interesse dei produttori, mentre allo Stato, e solo margi-

²⁴ C. Borzaga, L'impresa sociale, sezione documenti "Definizione di impresa sociale, per maggiori riferimenti si consulti il sito: <http://www.irisnetwork.it/>

nalmente alle organizzazioni non profit, spetta redistribuire il reddito prodotto. Produzione e distribuzione a favore delle categorie deboli possono invece essere gestite da uno stesso soggetto imprenditoriale. Riconoscere l'esistenza di imprese sociali significa quindi accettare che i privati cittadini, non solo possono utilizzare parte del loro reddito e beneficio dei terzi, ma possono anche organizzare imprese che operano secondo principi allocativi diversi da quelli che derivano dall'operare combinato del mercato. In tale convinzione si configura il futuro della cooperazione sociale e delle altre forme di impresa sociale.

2. La cooperazione sociale in Italia: il ruolo delle centrali di rappresentanza

Il movimento della cooperazione sociale è stato, fin dalle sue origini, caratterizzato sia dalla ricerca di legami ed interazioni tra le cooperative, che dalla volontà di delineare un'identità comune²⁵ La suddivisione del processo di integrazione nelle due categorie, politico-sindacale ed imprenditoriale, è il risultato di un graduale processo di differenziazione funzionale che ha caratterizzato il mondo della cooperazione. I due processi di integrazione sono strettamente correlati tra loro, tale che l'evoluzione di uno di essi influisce inevitabilmente sull'altro e viceversa. Per tentare di afferrare la suddetta correlazione e differenziazione è necessaria una breve digressione storica dello sviluppo della cooperazione sociale in Italia. Questa consentirà di com-

²⁵ G. Marocchi, *Sviluppo ed integrazione delle cooperative sociali*, Centro studi Cgm, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1997.

prendere come sia stato possibile lo sviluppo, in un tempo così breve, di un comparto imprenditoriale che oramai rappresenta un pilastro del sistema di welfare, soprattutto per quanto concerne il settore socio assistenziale e l'inclusione sociale attraverso il lavoro di fasce deboli della popolazione.

E' negli anni Sessanta che appaiono le prime forme cooperative che attuano attività solidaristica²⁶ nel settore dei servizi. Fin dalle prime esperienze è evidente che non ci troviamo di fronte alla tipologia classica di cooperazione, e ciò si deduce anche dal fatto che si avvia, un dibattito per cercare di individuare i tratti giuridici essenziali. Si deve attendere fino al 1980 per assistere al primo convegno sulle prime esperienze di cooperazione solidaristica. E' interessante ricordare come a questo primo confronto, nonostante sia nato nel Nord Italia, siano già presenti diversi operatori provenienti dal Sud. Promotore e sostenitore di questo dibattito è Confcooperative, la principale centrale di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, nata nel 1919 ed ispirata ai valori cristiani. Essa, nei primi anni di attività delle cooperative sociali, non funge solo da organizzatore di rappresentanza, assistenza e tutela sindacale, ma svolge anche elementari funzioni di assistenza imprenditoriale. Le due funzioni, quindi sono ancora in capo ad un unico soggetto. L'avvio del processo di differenziazione funzionale è racchiuso in due date: il 1981, data in cui Confcooperative dà vita al primo coordinamento delle cooperative operanti nel sociale, che

²⁶ La prima esperienza di cooperazione sociale, va fatta risalire al 1963, quando a Roè Volciano, in provincia di Brescia, venne costituita la cooperativa S. Giuseppe, grazie all'intuizione di Giuseppe Filippini. Un'esperienza anomala nel panorama cooperativo tradizionale, perché impegnata non tanto a perseguire lo scopo mutualistico tra soci, quanto a fornire solidarietà

nel 1988 prenderà il nome di Federsolidarietà, e il 1983, anno in cui a Brescia nasce il primo consorzio²⁷ di cooperative di solidarietà. I consorzi sono tra i protagonisti assoluti della svolta imprenditoriale delle cooperative sociali che, nel tempo, assumono sempre più i tratti di un'impresa. Nella nascita della cooperazione sociale un ruolo da coprotagonista è svolta dalla Lega delle Cooperative, la prima centrale di rappresentanza del movimento cooperativo, che fa parte della tradizione socialista e comunista. Negli anni Confcooperative e Legaccop hanno agito da promotori della cooperazione sociale, secondo modalità e tempi differenti.

Una grande diversità, che è opportuno evidenziare ai fini del presente elaborato, riguarda il modello organizzativo di cooperativa sociale che essi hanno promosso. Le evidenze empiriche mostrano come, da una parte, all'interno di Federsolidarietà si sia sviluppato un modello "a rete", caratterizzato dalla presenza di numerose piccole cooperative collegate tra loro tramite accordi di tipo formale, come i consorzi, mentre, dall'altra all'interno di Legacoop si sia diffusa la tendenza a promuovere una crescita dimensionale delle cooperative, nel tentativo di sfruttare le economie di scala e di agire in modo autonomo. Soprattutto a partire dagli anni Novanta, anche le cooperative appartenenti a Legacoop iniziano, ad unirsi in struttura consortile in quanto prendono spazio le più urgenti esigenze strumentali.

²⁷ Consorzio il Sol.co

2.1. L'evoluzione della cooperazione sociale: una breve prospettiva storica.

La cooperazione sociale non è un semplice sottoprodotto di un mutamento del contesto culturale ed economico del nostro Paese, ma un modello di formazione sociale ideato e strutturato con obiettivi definiti. Per questo essa va interpretata come stadio evolutivo di un processo, quello dell'emancipazione dell'impegno sociale, individuale e collettivo, sperimentato sul campo e volto a dare continuità alle stesse iniziative spontanee di impegno civile. Emerge così un soggetto che coniuga solidarietà ed attenzione verso l'interesse generale, con modalità e prassi gestionali di natura imprenditoriale, per perseguire il bene comune. Oltre a tali processi sociali si possono individuare ulteriori fattori che hanno contribuito, in vario modo e con effetti diversi, ad originare e sviluppare questa prima forma di impresa sociale.

La cooperativa di solidarietà sociale, infatti, non solo rappresenta la prima forma embrionale del fenomeno "impresa sociale", ma raffigura ancora oggi la forma più diffusa e consolidata, soprattutto in Italia. La svolta imprenditoriale della suddetta tipologia avviene negli anni Ottanta, quando non più possibile intraprendere attività mediante una forma organizzativa non strutturata e poco formalizzata che si serve, principalmente di operatori volontari. Iniziano a farsi spazio concetti, quali imprenditorialità ed efficienza, soprattutto all'interno delle assemblee organizzate dalle centrali di rappresentanza delle cooperative sociali. Tali cambiamenti fanno sì che, nella relazione della seconda assemblea nazionale delle cooperative di solidarietà sociale (1987), ap-

paia, per la prima volta, un esplicito riferimento alle imprese sociali, descritte come “imprese con finalità solidaristiche ed organizzate democraticamente” in grado di realizzare “nel modo più efficiente, innovativo ed economico possibile buoni servizi, compatibilmente con le risorse disponibili”²⁸ Da tale affermazione risaltano i riferimenti ai concetti di efficienza, di innovazione e di confronto con risorse scarse. I problemi legati alla gestione amministrativa e al costante aumento dei lavoratori retribuiti, alla carenza delle risorse finanziarie, infatti, non consentono più di tralasciare il discorso dell'efficienza, pena il fallimento delle cooperative. Si giunge alla convinzione che la “solidarietà non può essere efficiente”, e che l'inefficienza talvolta è così grave che annulla la solidarietà; questo è il tema centrale dei discorsi programmatici proclamati all'assemblea costitutiva di Federsolidarietà nel 1988 (per i riferimenti alle fonti relative ai discorsi programmatici si consulti la Literature Review al Capitolo 2, paragrafo 4,5; in allegato). Le due matrici culturali, quella cattolica e quella marxista, sperimentano un ridimensionamento della propria influenza in favore della scienza imprenditoriale.

2.2. Il modello cooperativo – sociale

L'evoluzione scientifico – normativa conduce l'impresa sociale ad avere alcune caratteristiche peculiari non configurabili in un unico modello. I caratteri dell'impresa sociale e, nello specifico, della coope-

²⁸ G Marocchi, *Sviluppo e integrazione delle cooperative sociali*, Centro studi Cgm, 1997

rativa sociale, sono delineabili mediante quattro prospettive di analisi: il modello proprietario il modello organizzativo, il capitale umano e il rapporto con le istituzioni pubbliche locali.²⁹

In merito al *modello proprietario*, le cooperative sociali presentano o un sistema ad interessi multipli, meglio conosciuto come *multi-stakeholder*, o uno composto da soli lavoratori. Quest'ultima tipologia ha le caratteristiche tipiche dell'agenzia professionale di erogazione dei servizi sociali, accostandosi molto alle cooperative di lavoro. Il modello *multi-stakeholder*, invece, si caratterizza per l'inclusione, all'interno della struttura decisionale, di tutti i portatori di interesse nei confronti dell'impresa. Tale scelta se, da un lato, aumenta la complessità decisionale, dall'altro favorisce il radicamento con il territorio e facilita la possibilità di attrarre risorse a basso costo. La rappresentanza di tutti i portatori di interesse permette, inoltre, di rispondere con più efficacia alla domanda locale di servizi. Tale modello, è utilizzato per investire con forza sia sul capitale fiduciario, che sulla condivisione della *mission*. Ad oggi non esiste, un *modello proprietario* che domina sull'altro; le cooperative sociali neonate tendono ad adottare il modello composto da soli soci lavoratori, anche se sono presenti numerose cooperative che coinvolgono i diversi portatori di interessi decisionali. Nel modello organizzativo, come riportato nel paragrafo precedente, un ruolo chiave è stato svolto dalle centrali di rappresentanza. Le evidenze empiriche mostrano la tendenza delle cooperative sociali ad organizzarsi secondo due modelli: quello della piccola e quello della medio-grande impresa.

²⁹ Per la documentazione relativa alle teorie dei modelli organizzativi in forma cooperativa, si consultino le fonti bibliografiche contenute nel capitolo 2, paragrafo 5 delle Literature Review, in allegato.

Il modello della grande impresa, è adottato da quelle imprese che decidono di aumentare il proprio volume dimensionale, come risposta alla crescita della domanda e della concorrenza. Il potenziale di questo modello consiste nella possibilità di sfruttare le economie di scala, anche se in molti casi, l'assenza di un contestuale adeguamento organizzativo e produttivo rende inutile la crescita dimensionale. Il modello della piccola impresa, promosso da Federsolidarietà, si fonda, sulla decisione di contenere la crescita dimensionale per mantenere, non solo, la specializzazione produttiva ma anche il radicamento sul territorio. In questo caso si tenta di recuperare i vantaggi della grande dimensione, mediante una fitta rete di rapporti con le altre imprese simili.

La peculiarità delle imprese sociali rende il capitale umano un fattore strategico. All'interno di questa particolare tipologia di cooperative, quasi tutte le risorse umane vanno ad incrementare la base sociale. Secondo la normativa di riferimento che disciplina le cooperazione sociale (Legge 381/1991 e Legge 59/1992), nella categoria dei soci possono rientrare: i prestatori d'opera (lavoratori ordinari, collaboratori retribuiti, lavoratori svantaggiati), i volontari, gli utenti/fruitori e altri soggetti, quali le persone giuridiche ed i sovventori. I soci prestatori rappresentano, in media, la tipologia più diffusa all'interno dell'impresa e, tra questi, i lavoratori ordinari normodotati sono i più rappresentativi. Quest'ultimo dato è evidente, poiché i soci lavoratori svantaggiati sono presenti, quasi esclusivamente nelle cooperative di tipo B. Non tutta la forza lavoro fa parte della base sociale, basti pensare ai lavoratori retribuiti non soci, anche se le evidenze empiriche dimostrano che il lavoratore tipo della cooperativa sociale è colui che è socio e riceve

un compenso economico per l'attività svolta. Le indagini statistiche rivelano che i lavoratori che operano all'interno delle cooperative sociali presentano elevati livelli di soddisfazione grazie alla rete interna di relazioni e alla condivisione delle risorse, economiche e non, create dall'impresa. Nell'analisi delle risorse umane, infine, una menzione particolare meritano i volontari e i soci fruitori. I primi rappresentano una delle figure strategiche di questa peculiare forma imprenditoriale. I soci fruitori invece, assumono un ruolo importante in quanto rappresentano un esempio di coinvolgimento degli utenti. Questi ultimi, infatti, avendo la possibilità di partecipare ai processi decisionali, apportano il loro contributo sia nella verifica, che nella programmazione delle attività.

L'ultimo livello di analisi, che permette di desumere ulteriori caratteristiche distintive delle cooperative sociali, è il rapporto con le istituzioni pubbliche. Sin dalle origini, le imprese sociali si caratterizzano per un legame molto forte con l'amministrazione locale. In una prima fase il legame si sostanzia in un rapporto di dipendenza, più o meno diretta, dell'impresa dai finanziamenti pubblici. Negli ultimi anni però, soprattutto dopo la riforma del comparto dei servizi sociali (Legge 328/2000), vi è la possibilità che il rapporto tenda ad evolversi in senso bidirezionale. Gli strumenti della programmazione concertata e della coprogettazione, infatti, offrono alle imprese sociali, (come riportato nel secondo capitolo), la possibilità di divenire protagoniste, insieme alle pubbliche amministrazioni ed agli attori locali, della rimodulazione e dell'implementazione delle politiche sociali.

3. Il percorso per il riconoscimento giuridico delle cooperative sociali

E' possibile far convergere l'avvio del percorso per il riconoscimento giuridico dell'impresa sociale in Italia, con la prima proposta di legge sulla "cooperazione di solidarietà sociale", firmata nel 1981 dall'Onorevole Salvi. Essa rappresenta, da una parte, un punto di arrivo, quale primo riconoscimento politico di tale forma di cooperazione, e dall'altra, un punto di partenza, che da avvio al dibattito scientifico-giuridico che, nel giro di dieci anni, porterà alla definitiva approvazione della disciplina delle cooperative sociali. Il dibattito, in quegli anni affronta diverse aspetti come ad esempio sia la forma giuridica più adatta per gestire attività di solidarietà sociale. I protagonisti della concertazione sono una unanimi nell'evidenziare i limiti sia delle fondazioni sia delle associazioni, giungendo alla conclusione che la forma cooperativa, rappresenta la formula più adatta. La proposta di legge Salvi affronta il problema della strutturale propensione mutualistica, proponendo l'adozione di un articolo 2511 bis³⁰, che disciplini la possibilità da parte delle cooperative sociali di svolgere la propria attività anche in favore dei non soci. La suddetta proposta di legge, inoltre, prevede l'introduzione della categoria dei soci volontari e tutta una serie di agevolazioni fiscali per questa nuova forma cooperativa. Il dibattito prosegue fino al 1991, anno in cui è promulgata la famosa Legge n.381 del 1991 – Disciplina delle cooperative sociali - . Nel testo della normativa, sulla base dei risultati del dibattito degli anni precedenti, si puntualizza come le

³⁰ L'articolo 2511 del Codice civile definisce le cooperative società mutualistiche.

cooperative sociali abbiano lo “scopo di perseguire l’interesse generale della comunità”. Due sono gli strumenti promossi dalla normativa per raggiungere tale scopo: la gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività di inserimento lavorativo per le persone svantaggiate. A tal proposito è opportuno ricordare le disposizioni previste da due importanti circolari ministeriali. La prima circolare, cioè la n. 116 del 1992, obbliga le cooperative ad operare una scelta dell’ambito di attività e, di conseguenza, indicare la propria appartenenza ad uno dei due gruppi di cooperative sociali: gruppo A (servizi socio-sanitari ed educativi) o gruppo B (attività di inserimento lavorativo per le persone svantaggiate). La Circolare n.156 del 1996, in deroga alla n.116/92, permette alle cooperative sociali di operare in entrambe le tipologie di attività (tipo: A e B), purché siano rispettati alcuni vincoli.

Tornando nel merito della legge n. 381 del 1991, questa prevede, inoltre, sulla base della proposta di legge Salvi, delle particolari agevolazioni tributarie e l’inserimento dei soci volontari, che non devono superare più del 50% della totalità dei soci. La legge istituisce, anche, la possibilità, da parte delle cooperative iscritte agli albi regionali, di firmare delle convenzioni con le amministrazioni pubbliche per favorire l’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. Quest’ultima categoria di soggetti è definita all’articolo 4 della suddetta legge. Non sono invece, previsti ulteriori “vincoli non profit”, che la cooperativa sociale deve rispettare, oltre quelli già esistenti per le cooperative non sociali. Tale normativa istituisce anche i consorzi sociali, precisando che la base sociale deve essere composta almeno per il 70% da cooperative sociali. Le considerazioni su tale provvedimento normativo sono

molteplici, anche se emerge la consapevolezza che è ormai in atto un'evidente transizione verso una cooperazione di tipo imprenditoriale. Negli altri settori del non profit, come quello dell'associazionismo e delle Onlus, si percepisce la difficoltà nel prospettare un'evoluzione verso forme più imprenditoriali.

3.1. Verso le imprese sociali formalmente riconosciute

Nel settore dell'associazionismo, la definizione impresa è considerata come un sistema potenzialmente negativo che intacca il mondo della solidarietà sociale. E' necessario, infatti, giungere alla fine degli anni Novanta affinché il tema dell'impresa sociale sia preso in considerazione da parte delle istituzioni. Nel 1997, infatti, la Commissione affari sociali della Camera istituisce un "Comitato permanente" per avviare un'indagine conoscitiva sul terzo settore. L'importanza dell'indagine è desumibile già dal documento intermedio del 30 giugno 1998, in cui si evidenzia la necessità di pensare ad una bozza di normativa che focalizzi il concetto di impresa sociale. L'iniziativa della commissione affari sociali, però non trova un riscontro adeguato né all'interno del mondo politico, né nella realtà del terzo settore. Anche la cooperazione sociale sembra preoccupata dai possibili effetti, l'uno di carattere interno, poiché il potenziale riconoscimento di altre forme di imprese sociali può ostacolare o, comunque, ridimensionare il suo sviluppo e l'altro riguarda il rapporto con le altre realtà del terzo settore, dal momento che la formulazione di una proposta di legge da parte del mondo cooperati-

vo può essere interpretata come un tentativo di voler costringere, anche gli altri soggetti non profit, a rispettare i vincoli tipici delle società cooperative. La svolta avviene quando, nel 2002, la Compagnia delle Opere³¹ decide di prendere in mano la situazione raccoglie 50.000 firme per una nuova proposta di legge sul mondo del non profit. A differenza delle esperienze passate, questa iniziativa è accolta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, non solo, apre un tavolo di confronto con le organizzazioni del terzo settore, ma propone, anche, una bozza di disegno di legge. Inizia un periodo di confronto intenso ed aperto, che si svolge all'interno del Forum del terzo settore, occasione in cui tutte le organizzazioni possono presentare le proprie proposte e perplessità. Il 19 luglio del 2002 il Governo presenta alla camera il d.d.l. 3045 relativo alla “Delega al Governo concernente la disciplina dell’impresa sociale”, inglobando le proposte e le critiche delle organizzazioni non profit. Si avvia così l’iter parlamentare che durerà ben quattro anni, fino al 13 giugno 2005, giorno in cui viene approvata la legge delega 118/2005 (“Delega al Governo concernente la disciplina dell’impresa sociale”), che rappresenta il definitivo riconoscimento giuridico dell’impresa sociale. La disciplina del fenomeno è demandata al governo che, in attuazione della suddetta legge delega, emana il Decreto Legislativo n.155/2006. Nel testo non si utilizza il termine “impresa sociale” per istituire una nuova tipologia di organizzazione, ma solo come “qualifica” che può essere attribuita come precisato dal primo

³¹ La Compagnia delle opere è un’associazione imprenditoriale di rilevanza nazionale e non lucrativa che intende promuovere lo spirito di mutua collaborazione ed assistenza tra i soci, per una migliore valorizzazione delle risorse umane ed economiche, nell’ambito di ogni attività esercitata sotto forma di impresa, sia profit sia non profit (fonte: www.cdo.it)

dell'articolo 1, a «tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del Codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3, 4»³². All'interno del decreto, quindi, sono fissati, anche se non in modo tassativo, i requisiti che un'organizzazione deve possedere per auspicare di ottenere la qualifica di impresa sociale. Contrariamente alle aspettative, il decreto non regola direttamente le organizzazioni del terzo settore, ma lo fa indirettamente, fissando degli obblighi la cui sostanza è, in verità, solo qualificatoria. Il mancato rispetto di tali obblighi infatti, non comporta delle sanzioni, ma solo il decadimento della qualifica di impresa sociale. La disciplina delle organizzazioni imprese sociali non è, di conseguenza, racchiusa esclusivamente nel decreto in discussione, ma comprende, anche le disposizioni del codice civile e delle leggi istitutive di ciascun tipo di organizzazione. Riprendendo l'analisi in merito ai requisiti qualificatori, di cui sopra, negli articoli dall'1 al 4 sono elencati i requisiti generali, mentre dai restanti articoli è possibile desumere degli obblighi specifici. Nell'articolo 1 si precisa che la qualifica di impresa sociale può essere attribuita solo ad organizzazioni che svolgono attività di impresa sociale, ossia «un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale». L'attività d'impresa inoltre, deve essere principale, nel senso che «i relativi ricavi sono superiori al 70% dei ricavi complessivi

³² A.Fici, *La nozione di impresa sociale e le finalità della disciplina*, Impresa sociale, vol.75, n.3 ISSAN Edizioni 2006

dell' organizzazione» (art.2, comma 3). Il fatto che vi sia un'attività principale vuol dire che l'impresa può svolgere, anche altre attività. La natura di tali attività secondarie, però, deve essere sempre imprenditoriale, ciò è quanto si desume dall'espressione sovra citata "ricavi complessivi". L'attività imprenditoriale, infine, non deve essere esercitata esclusivamente a favore dei «soli soci, associati o partecipi», pena la perdita della qualifica d'impresa sociale, poiché, ciò contrasterebbe la finalità di interesse generale. L'articolo 2 , comma 1, invece, contiene la lista dei potenziali beni e servizi di utilità sociale. I giuristi non sono unanimi nel valutare la tassatività o meno di tale lista, mentre concordano nel criticare la decisione del legislatore di attribuire utilità sociale in sé ad alcuni servizi come l'assistenza sanitaria e la formazione, senza considerare il destinatario. Il comma 2 del medesimo articolo precisa, inoltre, che, indipendentemente dall'attività svolta la qualifica di impresa sociale è attribuibile anche a quelle organizzazioni che svolgono la propria attività ai fini dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati o disabili. Un altro requisito fondamentale è l'assenza di scopo di lucro, introdotto dall'articolo 3. Il requisito si declina in due prescrizioni, che corrispondono ai due commi dell'articolo. Nel primo comma è previsto l'obbligo di destinazione degli utili e degli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio., mentre nel secondo si esplicita il divieto di "distribuzione, anche in forma indiretta, di utili ed avanzi di gestione, comunque denominati, nonché fondi e riserve in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori". Le due prescrizioni, però, non sono interpretate in maniera lineare e unanime dagli esperti. Gli ultimi requisiti ge-

nerali sono racchiusi nel quarto articolo e concernono la struttura proprietaria e la disciplina dei gruppi. Per ciò che riguarda, invece, gli obblighi specifici, essi sono sparsi nei restanti articoli: obbligo di costituirsi per atto pubblico (art. 5, comma 1), obbligo di usare nella denominazione la locuzione “impresa sociale” (art. 7, comma 1), obblighi concernenti le cariche sociali (art.8), obbligo di tenere scritture contabili, *in primis* il bilancio sociale (art. 10) e infine, obbligo di coinvolgere i lavoratori e gli utenti (art.12). Nell’analisi dei tratti essenziali del decreto n.155/2006, è importante anche riportare una sintesi dei principi ai quali si ispira il legislatore nel disciplinare le misure di *governance* dell’impresa sociale. Un’attenta lettura del testo permette di desumere alcuni principi base: la sana gestione (artt. 8 e 11), la trasparenza (artt. 5, 7 e 10), la cosiddetta porta aperta (art. 9), la partecipazione (art.8) e la tutela dei lavoratori (art.12.) Il mancato riferimento al principio democratico nella gestione dell’impresa, non consente perplessità, poiché è una scelta coerente con la decisione di ammettere tutte le forme giuridiche alla qualifica di impresa sociale.

Gli esperti, infatti, da un lato, evidenziano alcune lacune che caratterizzano l’impianto normativo, mentre, dall’altro criticano l’assenza di politiche fiscali e, più in generale, di sostegno nei confronti dell’impresa sociale. Dalla normativa è possibile dedurre un unico incentivo, per di più implicito, rappresentato dalla possibilità di utilizzare, in esclusiva, la qualifica di impresa sociale. Tale qualifica, infatti, ha la potenzialità di favorire l’organizzazione nei rapporti con gli utenti, i finanziatori istituzionali e i committenti, soprattutto se enti pubblici. E’ evidente che ciò non basta per promuovere una tipologia di impresa

che, non solo, svolge una funzione sociale essenziale, ma sostiene, anche, dei costi aggiuntivi per i requisiti che deve rispettare. Una parte delle organizzazioni di terzo settore e alcune centrali di rappresentanza, infine palesano le proprie difficoltà nell'adottare un modello di *governance* e *accountability* più strutturato e stringente, che richiede delle competenze che ad esse ancora mancano. Si ritiene che le perplessità e le critiche rivolte al decreto siano probabilmente, più che legittime, ma non bisogna dimenticare che l'impresa sociale è di per sé un fenomeno recente, complesso e in continua evoluzione. E' evidente quindi, che un solo decreto non può disciplinare in modo esaustivo un fenomeno di tale portata.

4. La consistenza della cooperazione sociale in Italia

Le cooperative sociali, introdotte nell'ordinamento italiano dalla Legge 381/91 costituiscono oggi la tipologia organizzativa che meglio rappresenta le caratteristiche richiamate dal legislatore delle Legge delega 118/05 e può quindi essere considerata impresa sociale anche qualora non ne possieda la qualifica giuridica.

In questa fase l'elaborato cerca di fornire una fotografia delle dimensioni della cooperazione sociale in Italia. Pertanto con il supporto dei dati estrapolati dalle banche dati statistiche ufficiali quali, il Registro delle Imprese delle Camere di Commercio, l'Archivio Statistico delle imprese Attive (ASIA) dell'Istat, gli Albi regionali, e dalle elaborazioni condotte per la costruzione dell'Atlante della Cooperazione Sociale di Federsolidarietà, nonché analisi mirate sul tema, emerge un fenomeno presente con grande diffusione su tutto il territorio nazionale al punto che dalla lettura della distribuzione geografica è possibile trarre considerazioni importanti sul benessere della società italiana. Entrando nel merito delle indagini statistiche, il «1° Rapporto sulla cooperazione in Italia» realizzato dal Censis per l'Alleanza delle Cooperative Italiane, presentato il 29 novembre 2012, consente di analizzare alcuni aspetti e peculiarità del ruolo delle cooperative, con il supporto importante dell'attualità dei dati. Innanzitutto, emerge chiaramente che le cooperative, come ampiamente delineato nel primo capitolo, resistono alla crisi meglio delle altre imprese, soprattutto dal punto di vista occupazionale. Tale considerazione offre uno spunto per andare oltre la tradizionale spiegazione della funzione anticiclica delle cooperative, mettendo in ri-

salto la presenza di un'intrinseca capacità di adattamento e di tenuta che risiede proprio nel modello economico cooperativo. Due sono gli elementi vincenti di questa tenuta. Il primo è lo stretto legame con l'economia reale e il fatto di essere imprese che non sono "asservite" al capitale ma, che si servono del capitale, non avendo la pressione spersonalizzata della remunerazione a tutti i costi, le cooperative, adattano meglio le politiche imprenditoriali al mercato reale. Il secondo è che promuovono un modello economico e distributivo più equo e quindi generano meno disuguaglianza nell'accesso e nella ripartizione delle risorse. Secondo i dati diffusi dalla Fondazione Censis ³³sulla cooperazione in Italia e restringendo il campo di analisi alle cooperative sociali, oltre alle considerazioni espresse sopra, si riscontrano ulteriori elementi di spiegazione, nella provata capacità, della cooperazione italiana, di andare a scovare bisogni emergenti e dare risposta ad una sempre crescente quota di domanda sociale che rimane inevasa dai servizi tradizionali, prevalentemente di impostazione pubblica. Accade così, che proprio nei momenti di maggiore difficoltà, le cooperative sociali hanno saputo dimostrare di poter trovare nel proprio ruolo nuove ed impensabili opportunità di crescita. E' così che infatti, a trainare l'aumento dell'occupazione, sia stato proprio il settore della cooperazione sociale, che ha registrato tra 2007 e 2011 una crescita del numero dei lavoratori del 17,3%. Crescita che non si è arrestata nemmeno nell'ultimo anno (tra il terzo trimestre 2011 e 2012) segnando un incremento del 4,3% nonostante la spesa pubblica per il welfare sia nel

³³ Alleanza delle Cooperative italiane e Fondazione Censis, Primo rapporto sulla cooperazione in Italia, 29.11.2012.

contempo andata a ridursi. Evidentemente questo fenomeno, prevalentemente italiano nella formula della cooperazione sociale, ma riscontrabile anche in altri Paesi dell'U.E., nelle forme del terzo settore produttivo e dell'impresa sociale, motiva la scelta che ha portato a collocare le imprese sociali tra le leve del Single Market Act II approvato dalla Commissione Europea. Quest'ultima descrive le imprese sociali come un volano occupazionale in particolare per la componente femminile e giovanile, ma anche per la capacità di inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili. In questo quadro sicuramente le cooperative sociali italiane possono vantare le *performance* brillanti: le donne rappresentano il 52,2% dell'occupazione nelle cooperative e ricoprono il 29,1% dei posti nei consigli di amministrazione. Nel 17,9% delle cooperative oltre la metà degli occupati e dei consiglieri di amministrazione sono donne. Oggi, le cooperative sociali di tipo A e quelle di tipo B, portando avanti azioni di welfare territoriale diventano un attore insostituibile. Sul versante dei servizi socio sanitari ed educativi grazie ai cosiddetti *white jobs*, che le cooperative sociali riescono a fare emergere, non solo rispondendo alle domande di servizi sociali che il settore pubblico non riesce a far fronte, ma anche attraverso la capacità di innovazione sociale: sviluppare nuovi servizi che non rientrano nel welfare tradizionale, i "nuovi rischi sociali", individuare nuovi utenti ed attuare misure di miglioramento organizzativo interno. Negli ultimi anni molte cooperative sociali hanno sperimentato percorsi nuovi di erogazione di servizi: la sanità leggera, i servizi di sostegno alle famiglie, la riqualificazione urbana e territoriale, il turismo sociale e le attività finalizzate allo sviluppo locale. Tra le attività innovative vi sono anche

quelle delle cooperative sociali di inserimento lavorativo l'agricoltura sociale, l'inserimento lavorativo in settori economici innovativi come quello delle energie rinnovabili e del turismo e le attività rivolte a disoccupati di lunga durata o lavoratori che hanno perso l'occupazione a seguito della crisi economica. Senza dimenticare che le cooperative sociali di tipo B hanno una capacità di inserimento lavorativo 25 volte (in proporzione) superiore al resto delle imprese. La cooperazione sociale di inserimento lavorativo italiana è un modello di capacità di attuare politiche attive del lavoro, con i suoi 30 mila lavoratori svantaggiati inseriti a certificarne l'efficacia. Dall'analisi del Censis emerge chiaramente che i principali fattori competitivi della cooperazione sociale risiedono in due dimensioni: innanzitutto nella capacità di coinvolgimento dei soci lavoratori e il loro maggiore coinvolgimento nelle scelte aziendali. In secondo luogo, il radicamento territoriale e le relazioni con i vari portatori d'interesse delle comunità: utenti in primo luogo, ma anche associazioni di volontariato, enti pubblici e altre imprese, cooperative e non. Il dato che appare più sorprendente è che la maggioranza dei dirigenti delle cooperative sociali pensa di poter proseguire anche per l'anno prossimo venturo con un trend di crescita, consolidando i propri risultati (33,9%) o avviando una fase di ripresa (13%), se non di espansione (5,6%) anche se non va trascurato che vi è un 47,5% che al contrario, prevede durante quest'anno di fermarsi, ipotizzando un momento di ristagno (44,1%) o di crisi (3,4%). Infine, è importante segnalare una novità in questo settore con l'avvio di un percorso di integrazione della rappresentanza. Sulla scorta del processo che ha portato alla nascita dell'Alleanza delle cooperative Italiane, Federsolidarietà – Con-

fcooperative, Legacoopsociali e Agci Solidarietà, le quali hanno costituito l'Alleanza delle Cooperative Italiane nel settore della cooperazione sociale. Un'alleanza che rappresenta oltre 9.000 cooperative sociali e consorzi, 337mila persone occupate (di cui 35mila svantaggiate di cui la metà disabili). Sono oltre 5 milioni le persone assistite, 9 miliardi di euro il fatturato aggregato. Numeri che fanno dell'Alleanza delle Cooperative Sociali oltre il 90% della cooperazione impegnata nel welfare.

4.1. Una lettura quantitativa della cooperazione sociale in Italia

Per completezza di analisi del fenomeno, oggetto di indagine, non può mancare la presentazione dei risultati concernenti la quantificazione e la distribuzione territoriale. I dati in questione ³⁴ diffusi attraverso il rapporto Iris Network 2012, delineano l'insieme delle cooperative attive³⁵ e costituite come tali presso il Registro delle Imprese. In aggiunta, sono ricomprese tutte le cooperative che, sebbene non risultino iscritte al Registro delle Imprese con tale forma giuridica, sono iscritte all'albo regionale delle cooperative sociali. Al 31 dicembre 2008 risultano attive 13.938 cooperative sociali, pari a 19,5% del totale delle

³⁴ L'analisi quantitativa diffusa dal Rapporto Iris Network 2012, è parte di un'indagine che rientra all'interno di un'area di ricerca promosso da Eurisce – European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises con l'obiettivo di monitorare l'intero sistema cooperativo a livello italiano ed europeo.

³⁵ E' considerata attiva una cooperativa sociale iscritta al Registro Imprese che esercita un'attività economica e che, alla data di riferimento, non risulta avere procedure concorsuali in atto. Dal campo di osservazione sono escluse le cooperative sociali cessate, ossia cancellate dal registro delle Imprese a seguito di comunicazione di cessazione di qualsiasi attività e le inattive che, sebbene iscritte al Registro delle Imprese al momento non esercitano alcuna attività economica. Sono esclusi dall'analisi i consorzi di cooperative sociali.

imprese cooperative e allo 0,3% del totale delle imprese italiane. La tabella (1) riportata di seguito mostra la diffusione delle cooperative sociali a livello regionale. La più alta concentrazione di tali organizzazioni è presente nelle regioni settentrionali (35,8%), seguite da quelle meridionali (27,7%).

Tabella 1. – Cooperative sociali e dipendenti delle cooperative sociali per regione – Anno 2008

Ripartizione	Cooperative sociali		Dipendenti	
	v.a.	%	v.a.	%
Nord-ovest	3.092	22,2	107.402	33,8
Nord-est	1.901	13,6	80.698	25,4
Centro	2.920	20,9	63.556	20
Sud	3.856	27,7	37.644	11,9
Isole	2.169	15,6	28.039	8,8
Italia	13.938	100,0	317.339	100,0

Fonte: Elaborazioni Eurisce e RapportoIris Network 2012

Le regioni più popolate d'Italia (Lombardia, Campania, Lazio e Sicilia) registrano anche il maggiore numero di cooperative sociali attive sul territorio: complessivamente nelle quattro regioni ha sede il 47,7% delle organizzazioni prese in esame. Centrale è il ruolo svolto dai capoluoghi delle quattro regioni: Roma (1.117 cooperative sociali), Milano (627), Napoli (484) e Palermo (377). Oltre che nei suddetti capoluoghi di regione il numero di cooperative sociali ha superato la quota di 200 unità anche in alcune province, corrispondenti alle grandi aree metropolitane italiane, in cui si è verificato negli ultimi anni l'aumento della domanda di servizi socio-sanitari ed educativi, nonché di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Tra queste si segnalano Torino e Brescia al nord, Frosinone e Latina al centro e Bari, Salerno, Cata-

nia e Cagliari nelle regioni meridionali ed insulari. Nel complesso queste realtà occupano circa 317.339 lavoratori dipendenti, il 59,2% dei quali sono impiegati in cooperative con sede nelle regioni settentrionali e in particolare in Lombardia (18,6%), in Emilia Romagna (12,9%) e in Piemonte (11,7%). Il dato rispetto alla popolazione conferma il maggior peso occupazionale delle cooperative del Nord d'Italia rispetto a quelle delle regioni meridionali: le regioni del Nord, sebbene registrino un numero minore di cooperative ogni 100 mila abitanti, sono in grado di generare un numero maggiore di posti di lavoro nel territorio in cui operano. Come riportato di seguito, tramite la tabella (2), complessivamente 8 cooperative sociali su 10 operano nel settore dei servizi. Oltre al settore della sanità e assistenza sociale (44,4%) risultano rilevanti il settore dei servizi di supporto alle imprese (11,8%) e il settore dell'istruzione (5,9%). Il rimanente 10% si suddivide tra l'industria (5,8%), e in misura minore, tra agricoltura (2,6%) ed edilizia. Le statistiche non disponendo dell'informazione relativa alle tipologie previste dalla legge 381/1991 è possibile ricostruire la consistenza delle cooperative che gestiscono servizi socio assistenziali, sanitari ed educativi (tipo A) e di quelle dedite all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (tipo B) utilizzando il settore di attività prevalente³⁶. Tra le organizzazioni per le quali si dispone del codice di attività, il 54,4% opera nei settori assimilabili alle attività delle cooperative sociali di tipo A, quali sanità ed assistenza sociale, istruzione e attività artistiche, sporti-

³⁶ Le rilevazioni disponendo del solo codice dell'attività primaria esercitata dalla cooperativa non è possibile individuare le cooperative sociali di tipo misto che svolgono congiuntamente attività di tipo A e B. Dall'analisi degli Albi regionali delle cooperative sociali attualmente a disposizione e dall'analisi dei dati storici del fenomeno (nel 2005 le coop. di tipo misto erano solo 4,3% è plausibile supporre che il numero di tali cooperative sia ancora esiguo.

ve ed di intrattenimento. Analizzando i dati per ripartizione territoriale, emerge che le cooperative di tipo A si concentrano maggiormente nelle regioni settentrionali, dove il 60,2% offre servizi educativi o di assistenza sanitario-sociale.

Tabella 2. – Cooperative sociali per settore di attività e ripartizione geografica – Anno 2008

Settore d'attività (tipologia coop.)	Italia		Nord		Centro		Sud ed Isole	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Servizi	11.141	79,9	4.217	84,5	2.360	80,8	4.564	75,8
Sanità ed assistenza sociale (A)	6.184	44,4	2.484	49,7	1.041	35,7	2.659	44,1
Istruzione (A)	819	5,9	301	6,0	143	4,9	375	6,2
Att. art-ist.,port.,intratt. (A)	575	4,1	224	4,5	120	4,1	231	3,8
Supporto alle imprese (B)	1.651	11,8	554	11,1	470	16,1	627	10,4
Trasporto e magazzinaggio (B)	311	2,2	80	1,6	86	2,9	145	2,4
Alloggi e ristorazione (B)	303	2,2	91	1,8	92	3,2	120	2,0
Att.prof., scientif., tecniche (B)	324	2,3	133	2,7	86	2,9	105	1,7
Informaz. e comunicazione (B)	250	1,8	83	1,7	81	2,8	86	1,4
Commercio (B)	300	2,2	130	2,6	87	3,0	83	1,4
Attività immobiliari (B)	34	0,2	25	0,5	7	0,2	2	0,0
Att. finanziarie e assicur. (B)	7	0,1	3	0,1	1	0,0	3	0,0
Altri servizi (B)	383	2,7	109	2,2	146	5,0	128	2,1
Agricoltura (B)	368	2,6	156	3,1	87	3,0	125	2,1
Industria in senso stretto (B)	814	5,8	387	7,8	170	5,8	257	4,3
Costruzioni (B)	418	3,0	105	2,1	129	4,4	184	3,1
Dato mancante	1.197	8,6	128	2,6	174	6,0	895	14,9
Totale	13.938	100,0	4.993	100,0	2.920	100,0	6.025	100,0

Fonte: Elaborazioni Eurisce e rapporto Iris Network 2012

Come riportato dalle analisi condotte dal Rapporto Iris Network 2012³⁷, il settore dei servizi assorbe la quasi totalità dei lavoratori dipendenti (91,6%), relegando i rimanenti settori d'attività in posizione marginale. Le cooperative che operano nei settori socio-sanitari ed educativi impiegano 229.632 lavoratori pari al 72,4% del totale, e tra questi fondamentale è l'apporto del settore della sanità ed assistenza sociale in cui sono impiegati 210.373 lavoratori. Tra le 6.184 cooperative attive nel 2008 nei servizi socio sanitari il 91,6% eroga servizi di assistenza, e in particolare il 76,1% offre servizi di tipo non residenziale. Solo l'8,4% opera nell'assistenza sanitaria.

In generale il ruolo degli enti locali e delle organizzazioni non profit nella progettazione e nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali è cresciuto nel tempo anche a seguito del decentramento delle politiche di assistenza generatosi, come trattato nel secondo capitolo, a partire dagli anni novanta e sancito con la Legge 328/2000. L'indagine censuaria, infine, sugli interventi e servizi sociali dei comuni condotta annualmente dall'Istat,³⁸ fornisce un quadro d'insieme della spesa sostenuta dai comuni per l'erogazione, in autonomia e/o in associazione con altre organizzazioni, di tali servizi.

In conclusione la breve analisi quantitativa proposta, auspica di evidenziare il ruolo non marginale delle cooperative sociali nel sistema economico nazionale, con particolare riferimento al sistema di erogazione dei servizi alla persona e alla comunità. Lo studio della realtà e-

³⁷ Per una consultazione dettagliata dei dati riportati nel paragrafo, si legga Rapporto Iris Network 2012 in *La consistenza della cooperazione sociale* (a cura di) E. Costa e C. Carini alla tabella n° 3 pagina 141

³⁸ Istat, Anno 2010 – *Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli ed associati*. Diffusione dati, 31 maggio 2013

conomica di un territorio non può quindi limitarsi all'analisi dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e dalle imprese *for profit*, ma deve includere anche le organizzazioni non profit ed in particolare le cooperative sociali.

5. Il contributo delle cooperative all'innovazione sociale: nuovi servizi per nuovi bisogni

Il termine “innovazione” è spesso abusato e la capacità di innovare è spesso considerata come la soluzione di tutte le criticità. Non sempre tale concetto è tuttavia ben definito. Spesso, infatti, è utilizzato in modo restrittivo e riferito soltanto alle innovazioni nei prodotti manifatturieri, o nelle tecnologie di produzione degli stessi, o in alcuni servizi come quelli dell'informatica e delle telecomunicazioni. Di qui l'enfasi, appunto eccessiva, su alcuni settori, come se fossero la matrice di tutte le innovazioni. Negli ultimi anni, a seguito delle difficoltà create dalla crisi nella gestione dei sistemi di welfare, si è ampliato il concetto di “innovazione sociale”, con riferimento alle innovazioni realizzate nei servizi in generale e nello specifico nei servizi sociali³⁹. Il concetto però non è ancora molto chiaro: alcune definizioni vi includono ogni nuova soluzione in grado di migliorare la qualità della vita, mentre altre lo limitano a soluzioni produttive con valenza ed applicabilità molto limitata. Secondo la definizione di innovazione sociale recente-

³⁹ Sui percorsi di innovazione delle cooperative sociali, interessanti sono le indagini condotte da L.Fazzi, per la consultazione della documentazione di riferimento si legga il Capitolo 2, paragrafo 3.

mente proposta dal *Bureau of european policy adviser* alla Commissione Europea, l'innovazione sociale può concretizzarsi sia "in nuove idee che incontrano nuovi bisogni" che in processi atti a "creare nuove relazioni sociali e nuove forme di collaborazione", i cui risultati "non sono solo buoni per la società, ma aiutano la stessa a sviluppare capacità di agire". Così definita, l'innovazione sociale viene ad includere tutte le iniziative e le istituzioni caratterizzate da alta capacità di inclusione, da elevato impatto sociale, da capacità di fornire nuove risposte ai bisogni sociali.

La maggior parte della letteratura (per una consultazione della documentazione di riferimento si legga la Literature Review, al Capitolo 2, paragrafo, 5, in allegato) e la stessa Commissione Europea sembrano non fare distinzione tra imprese a scopo di profitto, amministrazioni pubbliche e società civile o organizzazioni senza scopo di lucro. Trascurando il fatto che, la pubblica amministrazione, con le sue procedure burocratiche, ha contrastato l'innovazione in campo sociale e che le imprese a scopo di lucro hanno nella necessità di fare profitti un vincolo stringente. Le organizzazioni senza scopo di lucro e tra queste soprattutto quelle a carattere imprenditoriale, hanno invece un vantaggio specifico nell'innovare dal punto di vista sociale. Tale capacità innovativa risulta molto evidente nella cooperazione sociale. Se analizzate secondo quest'ottica le imprese sociali si presentano come veri e propri innovatori sociali e ciò avviene secondo diverse angolazioni: nel prodotto, ossia nel tipo di servizi erogati, e nel processo, soprattutto a seguito dell'utilizzo di modalità di inclusione nei processi decisionali e produttivi di una pluralità di portatori di interesse. Per effetto della ca-

pacità di innovare le cooperative sociali sono riuscite a rendere il sistema di welfare italiano, meno incentrato sui trasferimenti pubblici e più attento ai servizi. Che le cooperative sociali abbiano introdotto innovazioni di prodotto risulta evidente dal loro percorso di sviluppo. La maggior parte di esse infatti è nata per sperimentare servizi del tutto inesistenti o che necessitavano di essere rimodulati o riformati, ma senza che vi fossero soluzioni su come poterlo fare. Ne sono esempi calzanti le comunità terapeutiche per tossicodipendenti, quelle per minori e per malati psichici, i centri diurni per portatori di handicap, le iniziative di inserimento lavorativo. Alle innovazioni di prodotto si sono affiancate quelle di processo. Queste riguardano il modo di organizzare i servizi, mediante modelli gestionali inclusivi. Per effetto di queste innovazioni la cooperazione sociale è riuscita a limitare l'adozione sia delle forme burocratiche tipiche dei servizi pubblici, che dei modelli organizzativi basati sulla gerarchia prevalente nelle imprese a scopo di profitto. Risultando così più sensibile alle richieste provenienti dalla domanda e più flessibile nell'organizzazione delle risposte⁴⁰. La cooperazione sociale ha infine innovato anche il modo di concepire sia le politiche e i servizi sociali, che il ruolo tradizionalmente attribuito all'impresa privata. Organizzando l'erogazione dei servizi sociali secondo modalità imprenditoriali, hanno dimostrato non sono solo un modo per redistribuire risorse di natura non monetaria, ma di intervenire come ogni altra attività economica, con attenzione ed efficienza, alla creazione di *asset* dedicati attraverso la raccolta di capitale di rischio e

⁴⁰ Maggiori approfondimenti sono possibili mediante la consultazione del Dossier Buon Lavoro, a cura di C. Borzaga e F. Paini, novembre 2011.

l'accumulo di riserve indivisibili, realizzando investimenti sostenuti anche attraverso il ricorso al capitale di debito. Creando occupazione e reddito, puntando alla soddisfazione del cliente e riuscendo a finanziare parte dei costi dei servizi mediante risorse diverse da quelle pubbliche.

Sostenere che la cooperazione sociale ha dato e continua a dare un forte contributo ai processi di innovazione sociale non significa concordare sul fatto che tutte le cooperative sociali siano innovative. A seguito dell'approvazione della Legge 381/91 che, da questo particolare punto di vista può essere letta come la messa a disposizione a titolo gratuito di un "brevetto organizzativo" costruito attraverso centinaia di buone esperienze sul campo, molte nuove cooperative infatti sono sorte per effetto di replicabilità. Un fenomeno che, come teorizzato da Schumpeter⁴¹, segue sempre le innovazioni di successo. Tale constatazione non è tuttavia sufficiente a sostenere coloro i quali asseriscono che la cooperazione sociale ha ormai perso la sua carica innovativa. Il fenomeno dell'innovazione delle cooperative sociali italiane sta attraversando una fase di profonda trasformazione. Più che a condurre ad una "selezione della specie", esso sembra portare a differenziazione molto accentuata dei diversi modelli organizzativi che inevitabilmente conduce verso sfide inedite ai sistemi di regolazione e alle politiche pubbliche.

Per giungere alla conclusione del percorso di studio ed analisi del ruolo della cooperazione sociale e il welfare locale, alla luce delle considerazioni fino a qui esposte, la ricerca riporta per completezza i

⁴¹ J A. Schumpeter, *Teoria dello sviluppo economico*, ETAS, Milano 2002.

risultati e le osservazioni che sono emerse attraverso l'indagine effettuata sul campo mediante l'elaborazione e la somministrazione di una scheda sintetica di rilevazione dei modelli organizzativi in forma cooperativa. Con l'obiettivo di entrare a contatto con le realtà locali, sono stati approfonditi i punti di forza o le eventuali criticità delle diverse realtà cooperative dislocate sul territorio nazionale.

Tenendo presente i diversi fattori di differenziazione è stato possibile configurare tre ripartizioni della cooperazione sociale ad oggi: a) quelle che hanno investito sulla razionalizzazione dei processi produttivi secondo modalità orientate alla standardizzazione dei prodotti e al contenimento dei costi. Rientrano in questo gruppo, ad esempio, molte cooperative sociali di grandi dimensioni che producono servizi socio assistenziali, sanitari, etc. partecipando a gare d'appalto pubbliche, non tanto come imprese sociali vere e proprie, ma come "aziende di erogazione"; b) quelle che hanno accentuato la dimensione del radicamento territoriale, sia per identità territoriale, che per le risorse. Prevvalgono in questo gruppo le cooperative di piccole e medie dimensioni, vere e proprie "imprese comunitarie", che operano a livello locale, con il coinvolgimento nella produzione e nella *governance* d'impresa di coloro che beneficiano, a diversi livelli, dei servizi prodotti; c) quelle, infine che, rappresentano una sorta di evoluzione di quelle cooperative che hanno radicamento territoriale, ma agiscono su legami di tipo formale con altre istituzioni pubbliche e private. Sono le organizzazioni che si sono dotate di un esteso network di relazioni con altri soggetti organizzativi, sia per la produzione di beni e servizi, sia per la parteci-

pazione al governo del territorio, attraverso piani di zona o convenzioni.

La rilevazione è stata effettuata per portare alla luce alcune realtà virtuose, auspicabilmente trasferibili in altre realtà territoriali, tenendo presente la possibile replicabilità ed adattabilità anche a contesti che presentano una carenza di servizi. Il campione utilizzato è costituito da imprese cooperative aderenti a Confcooperative - Federsolidarietà e la scelta è stata dettata dal fatto che le tali cooperative sociali sono ampiamente rappresentative del fenomeno oggetto dell'indagine.

L'analisi realizzata è legata da un filo conduttore costituito dai seguenti snodi analitici: a) contenuto delle attività, obiettivi strategici ed elementi di innovazione; b) fasi attuative, contenente le principali "tappe evolutive" attraverso cui sono state sviluppate le attività della cooperativa, seguendo un approccio di tipo narrativo; c) le caratteristiche dei beneficiari e le variabili di contesto; d) la gestione dell' iniziativa per la descrizione del sistema di *management* della cooperativa; e) apprendimento e condizioni di trasferibilità; f) indicatori di impatto, ossia elementi che forniscono informazioni relative all'esito delle attività della cooperativa, oggetto di indagine.

6. Selezione delle interviste: Il caso - Consorzio Elios Etneo

Il Consorzio Elios Etneo, operante nella regione Sicilia, è costituito da 13 cooperative sociali, di queste: due cooperative di tipo B, due miste (tipologia A + B) e le altre di tipo A. Il Consorzio gestisce diret-

tamente, servizi di assistenza domiciliare per soggetti disabili, nonché progetti individualizzati per persone che presentano disabilità grave.

Per il Consorzio, l'anno 2013, si caratterizza per la gestione di due progetti, uno di promozione e sostegno all'affido, l'altro di educazione civica ed ambientale per minori.

L'organizzazione mantiene la gestione diretta di un *micronido* aziendale presso un Presidio ospedaliero e di un nido con annesso spazio gioco, presso una struttura che ospita allo stesso tempo, una mostra permanente del giocattolo scientifico, all'interno di un parco commerciale. Sempre nel 2013, mediante la "Fondazione Aiutare i Bambini", è stato gestito un progetto d'inserimento al nido per famiglie svantaggiate con contributo a fondo perduto. Attraverso le cooperative del Consorzio, gestisce: a) comunità alloggio per disabili psichici; b) comunità alloggio per minori stranieri non accompagnati; c) centri diurni per minori e adolescenti (di cui uno presso un bene confiscato); d) un dormitorio per senza dimora (25 posti uomini e 25 posti donne; e) tre gruppi appartamento per senza dimora; f) servizio di gestione segreteria presso l'Orto Botanico; g) servizio di consulenza per ausili scientifici per disabili; h) uno spazio gioco, *baby sitting*; i) aderisce al Banco delle Opere di Carità per la distribuzione di derrate alimentari; l) inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati presso attività di raccolta differenziata, apicoltura, manutenzione del verde e manutenzioni stabili; m) assistenza igienico personale per minori con disabilità presso le istituzioni scolastiche. Il Consorzio svolge per i soci, attività di sistema, come: progettazione, formazione, contabilità, gestione contratti e paghe. Co-

me si evince dall'elenco delle attività, gran parte di esse convergono su tre macro aree: minori, disabili e povertà.

Uno dei punti di forza del Consorzio è sicuramente la visione d'insieme che ha nei riguardi delle attività garantite dalle cooperative che vi aderiscono. Ciò consente di mettere a sistema le risorse di ogni cooperativa, così a titolo esemplificativo, i senza dimora usufruiscono dei servizi d'inserimento lavorativo, le mamme dell'affido o senza dimora, usufruiscono degli spazi gioco e dei nido, gli anziani e i disabili del servizio di consulenza per gli ausili scientifici, o delle proposte di visita all'orto botanico o al museo scientifico; o ancora le famiglie, che esprimono il loro disagio quando usufruiscono delle derrate alimentari, durante i colloqui, trovano risposta ad altri bisogni, del nucleo familiare, come i centri diurni, o l'assistenza domiciliare.

Tra gli obiettivi strategici individuati per il triennio 2013- 2016, rientrano: l'ampliamento dei servizi gestiti attraverso le cooperative di tipo B; l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

L'occupazione è infatti una delle principali risposte che la cooperazione sociale può offrire alla comunità locale, filo conduttore comune delle diverse realtà quali, i senza dimora o le famiglie che usufruiscono del Banco delle Opere di carità. Per lo sviluppo di questo settore, ad esempio, sfruttando la sede a disposizione del Consorzio presso il parco commerciale, prenderà avvio un progetto di cucina collettiva regionale e multietnica, cui affiancare un laboratorio di confezionamento di cibi cotti, per la consegna a domicilio. A quest'attività si associa quella della consulenza per l'avvio di nuove piccole realtà imprenditoriali e l'accesso ai fondi per le *start up*.

Sempre in linea con la programmazione triennale delle attività, il Consorzio intende: creare un polo ludico educativo riabilitativo presso il quale possano concentrarsi le principali figure specialistiche che prendono in carico minori con disabilità (logopedista, psicomotricista, educatori professionali, specialisti per le sindromi autistiche) o soggetti a rischio di devianza con i quali organizzare percorsi educativi nell'ambito delle tecnologie scientifiche (costruzione di app, robotica etc.); incrementare le attività di *fund raising*; implementare internazionalizzazione e contaminazione, mediante l'adesione a delle reti complesse e l'acquisizione di competenze e *know how*, nei processi di europeizzazione del welfare al fine di accedere a nuove risorse per trovare risposte ai bisogni della comunità.

Il nuovo modello di welfare che si delinea, il c.d. «secondo welfare», come trattato nella prima parte dell'elaborato, è un modello che fa riferimento alla presa in carico collettiva dei problemi sociali, alla diffusione delle responsabilità. E' quindi necessario contaminare con i bisogni sociali i campi che apparentemente ne rimangono destinati. Il Consorzio, nei primi anni di attività, si è concentrato sulla conduzione di servizi gestiti in appalto con enti pubblici, principalmente Comuni e Provincie. Nel corso degli anni, l'esigenza di svincolarsi dai finanziamenti pubblici si è fatta più pressante, tanto da orientare le strategie di sviluppo verso attività rivolte a privati, con il contributo di fondazioni private, sponsor, e altre forme di *fund raising*. Attualmente l'esigenza principale è quella di sviluppare le attività di orientamento politico-economico del consorzio, per il coinvolgimento di settori nuovi dell'ambito sociale.

Le cooperative di tipo B rappresentano lo strumento più funzionale. I principali destinatari degli interventi sono le famiglie. Esse, entrano in contatto con il Consorzio tramite servizi direttamente promossi, tuttavia la tendenza è quella di mettere al centro l'intervento prendendone in carico l'intero nucleo. La cooperativa, nel caso in cui individui un "bisogno" che non può prendere in carico direttamente, interpella il consorzio per valutare se coop *colleghe*, abbiano possibilità di risposta. Questa strategia operativa consente di creare quella rete di relazioni che è alla base del funzionamento del welfare locale. Certamente negli ultimi anni, è cambiato il volto del volontariato. Se prima, schiere di uomini e donne, decidevano di dedicare il loro tempo libero al benessere dei più fragili, oggi, si trovano schiere di giovani che si avvicinano al mondo del volontariato, con l'aspettativa di trasformare l'attività in un lavoro e se l'aspettativa viene delusa, si allontanano. Nel frattempo, com'è noto, si affievoliscono i contributi pubblici. Nuove fasce di povertà arrivano alla ribalta. Piccole imprese tracollano e tra queste anche le piccole cooperative. La forza del Consorzio si sostanzia nelle relazioni costruite direttamente sul territorio, soprattutto nei piccoli centri urbani del territorio etneo, connotati dalla forza delle relazioni.

Come si evince, il Consorzio assicura alle cooperative una gestione di sistema e di *connessioni*, ottenendo nella maggior parte dei casi, un effetto moltiplicatore e allo stesso tempo delle economie di scala che consentono la gestione di servizi su territori più estesi e per un maggior numero di persone. Così se da una parte, le cooperative possono continuare a "curare" le relazioni con le persone e la comunità

locale, dall'altra, il Consorzio può garantire, una funzione di monitoraggio e valutazione della qualità dei processi, il rapporto con le reti nazionali, farsi portavoce di quelle istanze e di quelle proposte che non sempre riescono a varcare i limiti del raggio d'azione della singola cooperativa e, di contro portare alle cooperative quei processi d'innovazione che non sempre sono raggiungibili.

Per quanto concerne il fattore relativo alla trasferibilità del modello, essa è implicita nel modello stesso, in quanto ovunque esistano delle relazioni tra persone e tra enti, è possibile sviluppare, collaborazioni stabili, messa a sistema di risorse e coinvolgimento della comunità locale. Infine in gli indicatori ci derivano dagli oltre 1.000 utenti seguiti annualmente nell'ambito dei diversi progetti (senza dimora circa 370; consegna di derrate alimentari, circa 400 unità) minori (circa 500) disabili (circa 100). Il valore aggiunto è dato certamente dal fatto che ad ogni famiglia, vengono erogati non solo i servizi richiesti al primo accesso, ma anche quelli emersi dall'analisi della domanda che trovano risposta nelle attività parallele del consorzio.

6.1. Il caso - Cooperativa Pugno Aperto

La Cooperativa il Pugno Aperto, attiva nella regione Lombardia, opera principalmente in 3 macro aree: a) *tutela minori e famiglie*: mediante la gestione sia di una struttura residenziale, sia di servizi di affido (cogestiti con enti locali ed altre cooperative) servizi di assistenza domiciliare per minori, mediante anche attività di co-progettazione

con alcuni comuni/ambiti del servizio complessivo di tutela; b) *territorio*: attraverso la gestione di servizi alla prima infanzia (in particolare si segnala la gestione di una scuola materna paritaria ed asilo nido, risultato della collaborazione sviluppata nel consorzio con una congregazione religiosa proprietaria delle struttura), progetti di politiche giovanili e progetti di coesione sociale; c) *adulti*: gestione di progetti a contrasto del disagio adulto. In particolare *management* del segretariato sociale e di parte del “Servizio Adulti” del Comune di Bergamo, progetti a favore dei rifugiati politici, amministrazione di un dormitorio, gestione di un consultorio familiare accreditato, progetti di *housing* sociale, fino alla partecipazione in uno studio dentistico sviluppato da realtà provinciali.

La cooperativa intende rispondere ad alcuni bisogni specifici con un forte radicamento dentro le comunità territoriali. Con l’approvazione del piano di impresa 2010-2013 l’obiettivo che esse persegue è l’evoluzione verso l’impresa sociale di comunità. Tale orientamento è stato ripreso nel recente percorso di rivisitazione della *mission* della cooperativa.

La scelta verso l’innovazione ha riguardato la rivisitazione dei servizi gestiti, provando ad interpretarli alla luce di un approccio di territorio. Ulteriore spinta, della cooperativa, alla innovazione, consiste nella diversificazione dei servizi offerti e dal progressivo investimento in servizi di proprietà (consultorio, scuola materna, etc.). Anche la gestione del SAD (Servizio Assistenza Domiciliare) tradizionale, è visto da un lato nella volontà di ampliare il *target* della cooperativa all’area

persone anziane, dall'altro come tensione ad innovare lo stesso servizio mediante la proposta di attività integrative.

Dalla fondazione, fino al 2005, la cooperativa ha sviluppato un percorso di crescita legato alla progressiva evoluzione dei servizi storici (tutela minori e progetti giovani cui si sono affiancati, dal 2000 la gestione di servizi alla infanzia).

Il 2005 ha rappresentato per l'impresa una svolta, sia interna (ristrutturazione e razionalizzazione della struttura di *management*) sia per l'incontro con una cooperativa che si occupava di servizi agli stranieri ed alla marginalità (Cooperativa Migrantes) la quale è stata di fatto assorbita. Oggi questa rappresenta l'area più consistente, sia in termini di fatturato che di marginazione della cooperativa.

Dal 2010 sono stati implementati investimenti per ampliare la base sociale della cooperativa rendendola *multistakeholder*. Ad oggi su circa 45 soci vi sono 10 volontari, 1 associazione e 3 cooperative sociali (di cui 1 B e 2 A).

Nel 2009 è stato realizzato di un progetto di Housing Sociale mediante la ristrutturazione di uno stabile di proprietà di un ente morale locale. Tale progetto impegna la cooperativa per i prossimi 30 anni ma, contemporaneamente permette disponibilità di alloggi. La scelta della cooperativa è stata quella di un percorso condiviso nel territorio di Dalmine per la realizzazione di un progetto di politiche abitative. I beneficiari dei progetti posti in essere dalla Cooperativa il «Pugno Aperto» sono molteplici e il rapporto con gli utenti è molto diversificato. La cooperativa ancora oggi non ha sviluppato molto la reale partecipazione degli utenti alla programmazione dei servizi, ma la collaborazione e la

partnership con altre cooperative è altissima (quasi il 70% dei progetti è svolto con altre cooperative) e lo stesso è riscontrabile in relazione alla collaborazione con le realtà locali (parrocchie, associazioni, gruppi). Con gli enti locali, la cooperativa è passata da un rapporto di esclusiva committenza ad una *partnership* con molti dei comuni con cui collabora, attraverso un approccio imprenditoriale: non più solo richiesta di risorse ma la condivisione di responsabilità nella ricerca di soluzione ai problemi sociali.

In merito alla gestione delle attività la cooperativa si costituisce di uno *staff* di direzione composto da tre dirigenti responsabili delle aree di produzione, un responsabile risorse umane ed un direttore. Lo *staff* di direzione è il luogo di progettazione e sintesi delle attività. Nel corso degli anni la cooperativa ha investito per accorpare i coordinamenti e formare i coordinatori ad un approccio orientato alle dimensioni di impresa sociale di comunità. La cooperativa auspica di implementare i processi di coinvolgimento sia interni che esterni dei soggetti, al fine di aumentare la coesione attorno ad una idea di sviluppo e di incrementare credito con gli altri soggetti operanti sul territorio locale.

6.2. Il caso - La Rete: Società Cooperativa Sociale Onlus

La Rete è una Cooperativa sociale che svolge attività nell'ambito del welfare, della salute mentale, della ristorazione, dell'accoglienza turistico-alberghiera sociale, dell'odontoiatria e della salute leggera. Costituitasi come cooperativa sociale di tipo A, nel 2013 ha aperto la

sezione B, rivolta all'inserimento lavorativo, in relazione alla profonda opera di innovazione intrapresa, per la quale l'impegno nell'offerta di servizi nel mercato libero, si accompagna a quello dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati che storicamente rappresentano la sua utenza.

«La Rete» - nata nel 1991 ed oggi presente nell'area di Brescia e della Valle Trompia - opera con le amministrazioni locali, l'Azienda Ospedaliera, l'Aler per l'erogazione di servizi nell'ambito del disagio adulto, dell'assistenza all'abitare, della salute mentale e sviluppa attività autonome non profit. L'ambito della salute mentale rappresenta una quota molto significativa sia per quantità che per qualità delle attività della cooperativa, che lavora per l'offerta riabilitativa ed assistenziale dei servizi psichiatrici con due tipologie di servizio previste dalla normativa regionale: 2 comunità protette a media assistenza e la gestione di 19 programmi della residenzialità leggera, erogate da due diverse unità operative. Nell'ambito della salute, la cooperativa propone a titolo privato servizi di cura e prevenzione di forme di disagio che incidono sulla qualità della vita e sul benessere delle persone, dei bambini, dei giovani e degli anziani con l'offerta di prestazioni sanitarie, di consulenza ed assistenza psicologica, di servizi alla persona.

Anche la risposta al bisogno abitativo rientra fra le finalità assunte come proprie dalla costituzione della cooperativa, fino a costituire una pratica consolidata, rappresentando un elemento di forte innovazione in relazione alla nuova configurazione del bisogno espresso dalla comunità in tale direzione.

La cooperativa si inserisce nella trasformazione del welfare in atto, partecipando e collaborando prevalentemente con enti pubblici ed altri soggetti del privato sociale come impresa sociale cooperativa che sa rimodularsi confermando però la propria missione ideale all'evoluzione dell'economia locale.

Proprio a causa del prolungarsi del progressivo configurarsi della crisi economica e di sistema, la risposta ad essa è diventato un obiettivo strategico per la cooperativa. Difesa del lavoro, tutela della qualità dei servizi e innovazione sono stati i capisaldi della sua azione imprenditoriale, orientata a svincolarsi dalla dipendenza dal finanziamento pubblico della spesa sociale. L'offerta nel libero mercato di servizi e attività non-profit sviluppata negli ultimi anni dalla cooperativa nasce dalla determinazione all'autonomia dal finanziamento pubblico, confermata – con la drastica riduzione dei contributi pubblici ai servizi sociali gestiti dalla cooperazione – anche dall'esigenza di resistere alle difficoltà poi intervenute. Gli enti pubblici locali hanno trovato nella cooperativa «La Rete» un interlocutore sempre più affidabile al quale destinare la gestione di servizi sociali e sanitari e di conseguenza quote importanti della spesa sociale. Oggi, mentre i tagli alla spesa mettono a rischio sia i servizi, che la vita delle cooperative sociali che hanno negli appalti pubblici la loro principale fonte di finanziamento, «La Rete» sta riorganizzando la propria attività con il fine sia di tutelare i posti di lavoro, che garantisce a 81 lavoratori, sia la tenuta dei servizi sociali che garantisce alla comunità. La cooperativa propone, attraverso accordi e contratti stipulati con diversi enti pubblici, percorsi di accoglienza, ascolto, cura e presa in carico educativa, nonché formazione ed orienta-

mento al lavoro, accoglienza in centri diurni e strutture residenziali, o la disponibilità temporanea di alloggi. La cooperativa nel corso degli anni ha adeguato la propria organizzazione e struttura gestionale per essere in grado di rispondere alla molteplicità delle attività svolte, alla continua spinta all'innovazione, alla necessità di avere un presidio sempre più saldo ed affidabile degli aspetti finanziari ed economici. Nel corso della sua storia «La Rete» ha tradotto l'attenzione alla comunità in molteplici iniziative volte, in sintesi a: dare evidenza alla propria storia e alla propria presenza attiva nel territorio bresciano; sensibilizzare riguardo alle problematiche sociali e sanitarie richiamando l'attenzione sul preoccupante aumento del bisogno e sulla mancanza di risposte e attenzioni adeguate; attivare una riflessione culturale e valoriale per agire culturalmente sulla popolazione cittadina diffondendo un “pensiero condiviso” e promuovendo occasioni di confronto.

Gli accordi, contratti, appalti e convenzioni che la cooperativa ha stipulato con i soggetti della pubblica amministrazione costituiscono modelli in parte convenzionali e mutuati da normative vigenti, ma in parte frutto di proposte ed intese nate dalla collaborazione sul campo e offrono spunti di replicabilità in quanto oggi rappresentano esempi di pratiche consolidate e valutabili nei loro positivi effetti (progetti in salute mentale, progetti di *housing*, progetti di portierato sociale).

La fiducia che l'economia sociale offra validi modelli alternativi a quello che oggi presenta il conto di una crisi drammatica, induce la cooperativa «La Rete» a dare nuovo impulso alle attività autonome non profit che aveva già avviato, per farne il perno delle pratiche di inclusione e accessibilità ai diritti, primi fra tutti il lavoro, la casa, la salute.

6.3. Il caso - Consorzio Agorà

Il Consorzio Sociale Agorà opera sul territorio della Provincia di Genova dal 1995, anno della sua costituzione su iniziativa di 4 cooperative di tipo A, le quali da allora svolgono prevalentemente servizi educativi per il Comune e qualche servizio innovativo, nel campo dell'animazione sociale e della formazione.

Al momento della sua costituzione il Consorzio aveva una base sociale e lavorativa al di sotto delle cento unità. Fin dall'inizio ha prediletto una gestione imprenditoriale (amministrazione, personale e la cosiddetta "ricerca & sviluppo", area specificatamente dedicata alla progettazione legata alle gare di appalto e ai servizi innovativi) di tipo "pesante", ossia basata sull'accentramento, lasciando alle singole cooperative la cura della parte associativa. La titolarità della maggior parte dei servizi veniva affidata al Consorzio, a cui le singole cooperative fornivano il personale. In tal caso l'organizzazione si allontana dalla consueta distribuzione di servizi aggiudicati alle cooperative associate. Nel tempo la spinta innovativa si è manifestata sia nella costante revisione degli aspetti organizzativi, rivedendo più volte l'assetto complessivo del funzionamento e della *governance*, che nella ricerca di diversificazione delle attività, sia in senso geografico, andando oltre il territorio provinciale con servizi a valenza regionale, maturando la capacità di fare rete con altri soggetti, sia investendo sulla diversificazione dei settori di lavoro.

Già dal 1996, infatti, aderiscono al Consorzio, una cooperativa di tipo A specializzata nel telesoccorso (servizi per anziani), che una di tipo B, dedicata alle attività di inserimento lavorativo. Da allora altre cooperative si sono associate mediante patti analoghi ai consorzi tradizionali, altre invece, sono state costituite attraverso azioni di *spin off*.

Nel corso del tempo anche la storia dei servizi e le relazioni con gli enti pubblici hanno segnato passi importanti di grande evoluzione, dal 1997 al 2004, nonostante la politica regionale abbia dato grandi opportunità e strumenti normativi, come ad esempio il Testo Unico sul Terzo Settore e linee di indirizzo per rapporti innovativi tra pubblico e privato sociale. La diversificazione costantemente attuata dal consorzio ha certamente premiato consentendo di salvaguardare al massimo l'occupazione.

Tra i settori che hanno consentito una forte spinta all'innovazione sono sicuramente il settore dei servizi agli anziani, con i due progetti pilota:

a) servizi di comunità per anziani (di prossimità e non propriamente di assistenza domiciliare), avviato come emergenza climatica nell'estate del 2004 solo su Genova con il Consorzio Capofila per la gestione complessiva in *partnership* con altre cooperative ed associazioni di volontariato (attualmente ancora attivo). L'implementazione del progetto è stata gestita in primis dal consorzio con regione e Asl;

b) servizio di dimissioni ospedaliere protette: altra sperimentazione iniziata con l'Ospedale San Martino di Genova, il cui modello è poi stato diffuso sulle 5 Asl della regione. Trattasi di servizio innovativo dove il Consorzio svolge il ruolo di ente gestore per l'individuazione

formazione di assistenti familiari con contratto colf /badanti, l'incontro domanda e offerta, gestione amministrativa, a stretto contatto con l'Ente ospedaliero. I risultati che ne derivano riguardano la regolarizzazione di oltre 100 persone, prevalentemente non comunitarie, evidente emersione dal nero. Il servizio risponde ad un'esigenza sempre più marcata delle famiglie, non attrezzate nel far fronte all'assistenza domiciliare privata, sollevandole dalla molteplicità di incombenze con una risposta concreta.

6.4. Il caso – Verlata Società Cooperativa Sociale

La Società Cooperativa Sociale Verlata, operante nella regione Veneto, nata nel 1984 a Villaverla offre una risposta alle persone con disabilità residenti nel paese e, successivamente, del territorio circostante (Alto Vicentino). Nei suoi primi dieci anni di attività Verlata si è occupata della formazione e dell'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati, articolandosi dal 1994 in due cooperative (tipo A – Verlata : servizi diurni propedeutici al lavoro; tipo B – Verlata Lavoro: attività produttive). Le attività poste in essere dall'impresa, possono essere declinate in tre settori: a) residenziali: comunità alloggio e appartamenti a bassa soglia; b) semi-residenziali: centri diurni con articolazione su tre livelli (educativo/assistenziale, occupazionale e propedeutico al lavoro); c) servizi territoriali: sostegno alla famiglia. Per quanto concerne gli obiettivi strategici, la cooperativa punta a consolidare e diversificare la rete dei servizi per le persone con disabilità, favorendo un ampliamento

della capacità di risposta e una personalizzazione degli interventi fino a promuovere un'azione che prende atto della crescente difficoltà dell'Ente Pubblico a farsi carico delle situazioni, soprattutto sul piano delle risorse finanziarie. Alla luce di tale contesto la cooperativa avvia percorsi alternativi fondati su una prospettiva sussidiaria e su un ruolo pregnante della cooperazione sociale, mediante attività improntate su una prospettiva di economia di comunità e di forte radicamento territoriale. Nel 2009 è partito, all'interno del più ampio progetto "Le Chiavi di Casa" il primo appartamento a bassa soglia, per persone con maggiori autonomie. Nel luglio del 2012 si è aggiunta una seconda struttura a bassa soglia, a Breganze, mediante ad un comodato gratuito. Sempre nel 2012 è stato avviato il «Progetto Snorky». Attraverso un percorso di capillare sensibilizzazione del territorio, l'iniziativa ha favorito lo sviluppo di una rete di famiglie accoglienti che danno disponibilità per ospitare temporaneamente un bambino con disabilità, garantendo ai rispettivi genitori la possibilità riservarsi tempo per sé stessi o per eventuali altri figli. Nell'estate del 2013 sono state avviate le attività della fattoria sociale, in collaborazione con Verlata Lavoro. Nel novembre del 2013, in collaborazione con la Confartigianato Vicentina, è stato avviato il negozio "GustArti", con sede a Thiene. La cooperativa Verlata conta 47 soci lavoratori (ai quali si aggiungono i 30 soci lavoratori di Verlata Lavoro)

L'esperienza sviluppata in trenta anni di attività si fonda su un forte livello di coinvolgimento gestionale dei lavoratori, a partire dal livello assembleare per arrivare a quello più capillare, legato al singolo servizio e/o attività. Il coordinamento viene garantito dai responsabili di set-

tore, mentre la dimensione strategica è affidata al Cda. Ogni progetto innovativo è governato da un gruppo di lavoro intersettoriale: se la sperimentazione evidenzia condizioni di sostenibilità il progetto può diventare un nuovo settore o confluire nella gestione di un servizio già esistente. Nonostante il forte rallentamento determinato dalla crisi economica questa prospettiva si conferma più che percorribile, con risultati importanti, da proporre ad altri contesti territoriali.

Il modello costruito in questi anni all'interno della Cooperativa (forte integrazione con Verlata Lavoro; con i servizi del Consorzio Prisma; con quelli del sistema pubblico) ha permesso di estendere tale opportunità anche a situazioni “più compromesse”, consentendo in molti casi la fuoriuscita dal sistema dei servizi socio-assistenziali. L’investimento educativo-formativo su queste persone permette l’acquisizione e il consolidamento dei necessari prerequisiti favorendo la prospettiva di un’integrazione della persona nel suo contesto di vita (lavorativo, abitativo, relazionale, quasi sempre all’esterno dell’ambiente protetto della Cooperativa).

L’analisi degli specifici fabbisogni e la presenza di una rete di risposte articolate favorisce la realizzazione di un progetto personalizzato, in grado di dare riscontri che spaziano dal bisogno di assistenza continua (per la persona in stato di gravità) a quello di piena integrazione lavorativa e abitativa. Questo modello di intervento, in larga parte ideato, progettato e gestito dalla stessa cooperazione sociale, si ancora ad un’idea di welfare che non solo non rinuncia alla volontà di garantire i diritti di cittadinanza alle persone più deboli, ma punta ad un adeguato

e dignitoso livello di qualità degli interventi, per il benessere dell'intera comunità territoriale. In questa prospettiva appare sempre più strategico un intervento in grado di “uscire dalla cooperativa” e di “entrare nella comunità”, con un coinvolgimento sempre più diffuso degli interlocutori esterni, come nel caso delle attività trasferite di recente nel negozio di Thiene o in quello della Fattoria Sociale di Breganze.

I principali indicatori di impatto, della cooperativa si basano sul numero degli inserimenti nei vari servizi e sugli sbocchi lavorativi ed occupazionali esterni. In questo senso i dati restano positivi e sono più che confortanti, nonostante la crisi economica che indubbiamente non facilita le sperimentazioni. Un altro importante indicatore è rappresentato dalla continua crescita di collaborazioni operative che si traducono in opportunità concrete, quali la concessione di terreni, immobili, servizi e attività. All'abituale interlocutore pubblico si sono aggiunti nel tempo altri soggetti (imprese; Fondazione di Comunità; Associazioni) imprenditoriali; che evidenziano la crescente capacità della cooperativa di tessere una rete di relazioni proficue con il territorio.

6.5. Il caso - Cooperativa Esserci

La «Cooperativa Esserci», operante nella regione Piemonte, è una cooperativa di Tipo A che si occupa di servizi alla persona, come risposta ai bisogni della comunità locale. E' un'organizzazione senza scopo di lucro, nata nel 1986, la cui *mission*, come descritta dal Presidente è: «*Esserci* vuole dare cittadinanza ai diritti e ai bisogni delle persone,

delle famiglie e delle comunità locali. Costruire opportunità, attraverso la promozione della partecipazione attiva e responsabile alla vita sociale, lavorativa ed economica dei contesti che abita, l'impegno dei suoi soci e lo sviluppo di un'impresa sociale e solidale». L'impresa, mediante l'ausilio di 160 gli operatori impiegati, 10 i soci volontari e 24 soci sovventori, opera, con progetti territoriali, domiciliari, diurni e residenziali, nei seguenti ambiti: area minori e giovani, area famiglie, area persone migranti e rifugiati, area salute mentale, area persone disabili, area *housing* sociale, area politiche attive del lavoro. Gli obiettivi strategici che la cooperativa persegue sono legati allo sviluppo dei sistemi territoriali di welfare con particolare attenzione a: assicurare una partecipazione concreta dei soci e dei lavoratori della cooperativa; coinvolgere i destinatari degli interventi nella gestione dei servizi; lavorare in una prospettiva di rete con le risorse formali ed informali del territorio; realizzare progettazioni innovative nell'ambito della ridefinizione del welfare. In particolare rispetto all'innovazione la cooperativa mette in campo alcuni progetti originali come il "Progetto POLIS" (in partnership con Coop Soc. Gruppo Arco): un poliambulatorio che offre prestazioni di odontoiatria, psicologia, ginecologia, logopedia, etc. ad un costo calmierato. Interessante si dimostra anche il "Progetto Luoghi Comuni" che consente la gestione di una struttura di *social housing* attraverso un'azione condivisa sia sociale (destinatari diversi) che funzionale (attività sia sociali che commerciali). Dopo la fase costitutiva, durata alcuni anni, l'organizzazione ha abbandonato una cultura di tipo associazionistico per intraprendere la prospettiva dell'impresa sociale, assecondando con attenzione il manifestarsi dei bisogni che i soci ri-

scontravano nel territorio. Gli ambiti d'intervento si sono così costantemente differenziati: partendo dall'esperienza dei minori in situazione di disagio, l'evoluzione è avvenuta con l'offerta di servizi per persone con disabilità ed in situazione di disagio mentale, per giungere, negli ultimi anni all'ambito della sanità leggera e del *social housing*.

Sono rimasti centrali, nelle varie fasi attuative, la necessità di mantenere al centro la persona e la sua famiglia, come anche la formazione per gli operatori e la ricerca di risorse. Dopo una fase iniziale di alcuni anni, dove l'organizzazione ha abbandonato una cultura da associazione ed intrapreso la prospettiva dell'impresa sociale, lo sviluppo è avvenuto costantemente, assecondando con particolare attenzione il manifestarsi dei bisogni che i soci incontravano nel territorio.

La cooperativa è inoltre costituita da una struttura gestionale articolata con una chiara definizione di ruoli, anche grazie alla implementazione del sistema di qualità certificata (ISO 9001-2000). Il valore aggiunto è rappresentato dalla cultura organizzativa costruita nel tempo, che ha mantenuto, nonostante la crescita dimensionale, la partecipazione dei soci e lavoratori, il modello d'intervento sociale realizzato dalla cooperativa, sviluppando in tal modo le condizioni di trasferibilità.

I punti di forza della cooperativa sono rappresentati dalla tendenza al coinvolgimento dei soci, dalla cura dei processi relazionali all'interno della Direzione, dalla struttura patrimoniale (anche capitale sociale) e dalla propensione ad effettuare investimenti. Sul piano esterno risulta fondamentale la capacità di sviluppare relazioni significative ed alleanze con diversi soggetti: sia istituzionali che della società civile.

CONCLUSIONI

Il risultato finale dell'elaborato è chiaro: il welfare locale e la cooperazione sociale sono due fenomeni intrinsecamente correlati e connaturati di tutte le potenzialità per essere identificati come “i protagonisti” del rinnovato modello welfare state. I principi della mutualità, sussidiarietà e responsabilità sociale, si configurano come i tratti distintivi del processo di evoluzione e trasformazione dello stato sociale. Per giungere a tali conclusioni, il percorso analitico è stato consequenziale ed auspica di aver dato risposta, in maniera approfondita ed articolata, senza alcuna presunzione di completezza, alla domanda di ricerca: «come può la cooperazione intervenire a sostegno del sistema di welfare?». Nell'ottica di una rivalutazione del welfare locale, è chiaro che le realtà territoriali assumono un ruolo cardine nel coniugare i bisogni, sia dei potenziali fruitori di servizi, che delle imprese, attraverso un'azione sinergica con gli operatori del terzo settore e il movimento cooperativo, per una gestione del sistema secondo un approccio partecipato piuttosto che su trasferimenti scarsi, di risorse esclusivamente pubbliche. Dalle analisi in merito alle dinamiche per il processo di riforma del modello istituzionale di welfare state, emerge la complessità del sistema in atto, il quale evidenzia la coesistenza di una serie di elementi, che consentono di poter affermare come l'impianto posto in essere abbia necessariamente bisogno di azioni integrate per poter rispondere in maniera efficiente ad una domanda crescente, che sta sottoponendo il sistema di welfare italiano ad una forte pressione.

La necessità di migliorare la capacità di *governance* in materia di servizi alla persona, insieme all'opportunità di sviluppare reti di servizi sul territorio e favorire la crescita di un mercato del lavoro regolare, consentono di incrementare una rete sostenibile di domanda e offerta di servizi al fine di creare un modello integrato di tipo territoriale, con finalità sociali in grado di dare risposta ai fabbisogni delle persone.

I binomi, cooperazione - crisi economica e modelli di welfare state – politiche di welfare locale, sono fenomeni che l'elaborato presenta nei suoi tratti essenziali, ma attraverso i quali si ottengono informazioni interessanti. La conclamata resilienza delle imprese cooperative, consente di sostenere, che in periodi di forte recessione, tale forma di impresa è in grado di promuovere ed implementare l'imprenditoria su scala micro-economica, permettendo ai piccoli imprenditori di assumere responsabilità soprattutto nei settori del sociale e del welfare, garantendo partecipazione attiva ai gruppi di soggetti svantaggiati. Emerge chiaramente come tale modello sia uno strumento in grado di fornire, servizi di alta qualità, a gruppi di soggetti che ne risulterebbero altrimenti mancanti, in quanto le prestazioni non rivelano vantaggi per le imprese che perseguono profitto. E' ad esempio il caso dei c.d. "servizi di prossimità", come la salute e il benessere, settori in cui le cooperative hanno conosciuto una crescita repentina.

La maggiore resilienza delle cooperative è certamente identificabile con il modello di *governance*, pertanto mutualità, uguaglianza, equità e democrazia consentono di bilanciare logiche di mercato e politiche di inclusione sociale. Due sono gli aspetti configurabili come vincenti ai fini di tale tenuta: lo stretto legame con l'economia reale ed il

fatto di essere imprese che non sono “asservite” al capitale, ma di esso si “servono”, promuovendo un modello economico e distributivo più equo nell’accesso e nella ripartizione delle risorse. La cooperazione in Italia ha conosciuto nell’ultimo decennio un forte sviluppo derivante dall’implementazione esponenziale del numero delle cooperative e dal peso crescente che esse hanno assunto nell’ambito del tessuto economico e produttivo. Per questo è importante tener in considerazione l’eterogeneità e la complessità dell’universo cooperativo nazionale, che risente di peculiarità territoriali, settoriali, dimensionali, tipologiche, nonché della “funzione sociale” di previsione costituzionale. Tuttavia la crisi si è fatta sentire, e pur nella generale tenuta del mondo cooperativo, una minoranza non irrilevante di imprese sta attraversando una fase totalmente negativa, mentre la gran parte si attesta su una condizione stazionaria, una sorta di stallo indotto da un contesto economico “bloccato”. La cooperazione però mantiene la capacità di leggere i bisogni sociali e di prendersene carico mediante l’implementazione di soluzioni innovative che prendono forma per effetto di un’intrinseca capacità di produrre “relazioni con la comunità”.

All’interno di tale processo è stata approfondita l’analisi in merito al fenomeno dell’impresa sociale, per ottenere una lettura completa e chiara dello chiave di analisi. L’indagine empirica infatti si è poi focalizzata sulla cooperazione sociale, dall’inquadramento storico – giuridico, passando attraverso la consistenza quantitativa e la capacità di innovazione, fino all’indagine diretta sul campo mediante la rilevazione dei modelli territoriali virtuosi.

Le cooperative sociali di tipo A e quelle di tipo B, portando avanti azioni di welfare territoriale si identificano come un attore insostituibile. Sul versante dei servizi socio sanitari ed educativi riescono ad emergere, non solo rispondendo alle domande di servizi sociali, ma anche attraverso la capacità di innovazione, in grado di sviluppare nuovi servizi che non rientrano nel welfare tradizionale ed individuare “nuovi rischi sociali”. Negli ultimi anni molte cooperative hanno sperimentato percorsi innovativi di erogazione di servizi: la sanità leggera, attività di sostegno alle famiglie, la riqualificazione urbana e territoriale, il turismo sociale e le attività finalizzate allo sviluppo locale. Tra le attività di nuova generazione vi sono anche quelle delle cooperative sociali di inserimento lavorativo: l’agricoltura sociale, il settore delle energie rinnovabili e del turismo. La maggior parte di esse infatti è nata per sperimentare servizi del tutto inesistenti o che necessitavano di essere rimodulati o riformati. Tenendo presente i diversi fattori di differenziazione è stato possibile configurare tre ripartizioni della cooperazione sociale ad oggi: a) quelle che hanno investito sulla razionalizzazione dei processi produttivi secondo modalità orientate alla standardizzazione dei prodotti e al contenimento dei costi; b) quelle che hanno accentuato la dimensione del radicamento territoriale, sia per identità territoriale, che per le risorse. c) quelle, infine che, rappresentano una sorta di evoluzione di quelle cooperative che hanno radicamento territoriale, ma agiscono su legami di tipo formale con altre istituzioni pubbliche e private.

Presidiare in modo tradizionale il settore dei servizi, in futuro non sarà più sufficiente; sarà invece decisiva la capacità di innovare, di

intercettare esigenze della domanda che attualmente non trovano risposte adeguate. La messa in valore del contributo complessivo che può derivare dalla cooperazione sociale al welfare del futuro e, più in generale al sistema di relazioni e sfide impegnative, ma dagli esiti potenzialmente *win-win*, per l'impresa, per il welfare e per la comunità. Per questo le cooperative sociali, all'interno del sistema nazionale, per le loro caratteristiche peculiari sono un modello in continua espansione. L'origine di tali processi richiede una gestione senza burocratizzazione, con una forte valorizzazione delle dimensioni personali, emotive, empatiche, facilitata nelle imprese sociali poiché i processi sono gestiti da organizzazioni di piccole dimensioni, nelle quali il controllo si basa in primo luogo sull'adesione degli operatori alla missione aziendale. L'effettivo ruolo delle imprese sociali nel sistema locale si configura come il risultato dell'interazione tra una serie di variabili organizzative, politiche e di contesto. A partire dai bisogni del territorio si sviluppa l'azione degli enti gestori, attraverso l'erogazione di servizi istituzionali e secondo differenti modelli di regolazione. Ne deriva il peculiare ruolo della cooperazione sociale, sia in termini di spazio dell'attività imprenditoriale, sia in termini di valore sociale aggiunto per la comunità locale. Una sorta di doppio legame della cooperazione con il territorio quale produttore e allo stesso tempo indicatore di coesione sociale, ma anche come sensore per cogliere l'evoluzione dei bisogni e tradurli in attività di impresa senza affidarsi completamente al "filtro" degli enti istituzionali.

LITERATURE REVIEW

I

CAPITOLO

La trasformazione del modello di Welfare State e il ruolo della cooperazione

SOMMARIO: 1. Il ruolo della cooperazione e la crisi. – 2. Il sistema di welfare state: un quadro generale di riferimento – 3. L'innovazione sociale nelle politiche di welfare – 4. Il ruolo del welfare locale in Italia: verso il modello di secondo welfare.

1. Il ruolo della cooperazione e la crisi

Negli ultimi decenni, l'impresa tradizionale si è imposta come il modello di impresa dominante nel paradigma economico mondiale. Secondo tale approccio, alle altre forme di impresa, inclusa quella cooperativa, è stata spesso rivolta marginale attenzione. La realtà e le analisi quantitative, al contrario, dimostrano che, il pluralismo delle forme di impresa, sia la possibile via da intraprendere per affrontare la crisi eco-

nomica, e le cooperative sono parte di questo pluralismo. In merito si legga: J. BIRCHALL, L. H KETILSON, *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis, Sustainable Enterprise Programme*, ILO, Geneva, 2009; CECOP, *Cooperatives and Social Enterprises – Governance and normative frameworks*, CECOP Publications, Geneva, 2009; E. MASSAGLI, V. SORCI, *Il ruolo delle cooperative ai tempi della crisi*, Bollettino ADAPT speciale, n. 23/2012; G. SALVATORI, *La cooperazione ai tempi della crisi*, Eurisce, W.P., n.037/12; M. GRILLO, *Competition Rules and the Cooperative Firm*, Paper presentato alla Conferenza Internazionale “Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World”, ICA and Euricse, march 2012; P. TOIA, *Report on the contribution of cooperatives to overcoming the crisis*, Committee on Industry, Research and Energy, European Commission, 12.06.2013; C. SMITH, J. ROTHBAUM, *Cooperatives in a Global Economy: key economic issues, recent trends and potential for development*, IZA Policy Paper No.68, September 2013

Il 2012 celebrato a livello mondiale come anno internazionale delle cooperative, ha rinnovato una forte attenzione verso il mondo della cooperazione. Grazie allo stimolo della Organizzazione delle Nazioni Unite, i governi nazionali hanno adottato politiche che favoriscono la nascita, lo sviluppo e la stabilità di tale forma di impresa. In merito si legga: ONU, Resolution 65/184 adopted by General Assembly *Cooperatives in social development*, 04 febbraio 2011; ONU, *Dichiarazione ufficiale del Summit internazionale delle cooperative 2012*, Ville De Quebec, Canada, ottobre 2012; CICOPA, ICA, *Dichiarazione mondiale sulla cooperazione di lavoro associato*, Columbia 23 settembre 2005;

CECOP, CICOPA, *Restructuring and anticipation of change: what lessons from recent experience?*, Cecop position on EC' s Green Paper, Brussels, marzo, 2012; EUROPEAN COMMISSION, *Recovering from the crisis: 27 ways of tackling the employment challenge*, novembre 2009; M. TIRABOSCHI, *Le cooperative ai tempi della crisi – profili giuslavoristici*, Atti del convegno, “Giornate internazionali sul diritto cooperativo - Le linee attuali della riforma del diritto cooperativo”, Malaga, novembre 2012, (in corso di pubblicazione); M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, 2001, pp. 724-735; ILO, *Promotion of cooperatives*, Report (V), International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001; R. PRODI, *Il valore aggiunto cooperativo*, Bruxelles, 13.02.2002.

In tempi di crisi le cooperative si sono dimostrate più resilienti delle imprese tradizionali e nonostante le difficoltà socio-economiche, sono state create cooperative in settori nuovi ed innovati. Tale resilienza è stata ampiamente dimostrata tenendo conto della componente cooperativa del mercato del lavoro e delle positive *performance* occupazionali. Al riguardo si legga: A. BERNARDI, P. TRIDICO, *El mercado del trabajo y el sector cooperativo en Italia*, in CIRIEC – España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n.70, Abril 2011, pp.149-178; A. BERNARDI, T. TREU, P. TRIDICO, *Lavoro e impresa cooperativa in Italia. Diversità ruolo economico, relazioni industriali, sfide future*, Passigli, Editore, Firenze, 2011, pp.15-210; CENSIS, *Primo rapporto sulla cooperazione in Italia*, Roma, 29 novembre 2012; A. BERNARDI, *La diversidad de la organización: ideas desde el debate*

italiano, ESAC, 2006, pp.13-25; S. ZAMAGNI, *L'impresa cooperativa nell'era della globalizzazione, libertà e cooperazione*, il Ponte, Firenze, pag.135; G. SALVATORI, *Le cooperative ai tempi della crisi*, Eurisce, W.P. n.037/12, 2012; G.L. BULSEI, N. PODESTA', *Le imprese differenti. Le organizzazioni cooperative tra crisi economica e nuovo welfare*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS, W.P. n.163/2010.

2. Il sistema di Welfare State: un quadro generale di riferimento

Lo scenario fin qui delineato e il dibattito sul ruolo delle organizzazioni che erogano servizi in forma non profittevole, impone una riflessione sulla ridefinizione delle politiche sociali e di ricalibratura del sistema di *Welfare*. Per una lettura della ricostruzione del quadro generale di riferimento in merito alle trasformazioni dei sistemi di *Welfare* si legga: M. FERRERA, A. HEMERIJCK, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. ZEITLIN, D. TRUBECK, (a cura di) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, 2003, pp.88-128; G. ESPING-ANDERSEN, D. GALLIE, A. HEMERIJCK, J. MYLES, (a cura di), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, N.Y., 2002; G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of Welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990; AA.VV. *Welfare. Geografie della crisi – The Future of Welfare State*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1/2010; J.P. ALLAN, L.A. SCRUGGS, *Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced industrial societies*, «American

Journal of Political Science», 2004, pp.496-512; P. ONOFRI, *Lettture della crisi ed effetti sul welfare italiano*, in Italian Journal of Social Policy, 1/2010, pag. 11-30; AA.VV. *Welfare. Ruoli del pubblico e culture del private: ricalibratura, credenze, crisi*, in Rivista delle Politiche Sociali, n.2/2011; F. FIGARI, A. SALVATORI, H. SUTHERLAND, *Economic down turn and stress testing European Welfare systems*, Dondena W.P. n.28, Milano, 2010; Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, 2009, www.lavoro.gov.it; M. FERRERA, *Il modello sud-europeo di Welfare State*, in Rivista italiana di Scienza Politica, n.1/1996, pp.67-103; M. PACI, *Nuovi lavori, nuovi welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna, 2005; TRECCANI, *I sistemi di Welfare in Europa e nel Mondo*, Atlante Geopolitico, 2012b consultabile al sito internet: <http://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/>; M. FERRERA, A. HEMERIJCK, *Recalibrating European Welfare Regimes*, in J. ZEITLIN, D.TRUBECK, (a cura di) *Govering Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford Univeristy Press, 2003, pp.88-128.; G. ESPING- ANDERSEN, *The three worlds of Welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990; AA.VV. *Welfare contrattuale e aziendale. Dimensioni e dinamiche in Italia e in Europa*, in Rivista delle Politiche Sociali, n.3/2012; P. DONATI, *Il welfare in una società post- hobbesiana*, in Rivista Atlantide, Fondazione per la Sussidiarietà, n.2/2006, pp.10-23; I. MUSU, L. ANTONINI, *Sussidiarietà versus equità? Un mito da sfatare*, in Rivista Atlantide, Fondazione per la Sussidiarietà, n. 2/2006, pp. 49-55; F. ZANDONAI, *L'alternativa al*

pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale, Recensione in Rivista Impresa Sociale, n.0/2013; CENSIS, *Gli scenari del Welfare le nuove tutele oltre la crisi*, Roma 11.12.2012. Censis, 2012; CENSIS, *Il sistema di Welfare*, in 46° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, Roma 2012, ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2013; C. BUTTARONI, *Un welfare moderno serve alla crescita*, in «l'Unità», del 29.04.2013.

Riscontrata l'ampiezza della trattazione della materia in merito agli studi condotti sui sistemi di *Welfare* (programmi pubblici con cui lo Stato persegue l'obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini), la ricerca focalizzerà l'attenzione sul segmento relativo alle politiche familiari e dei servizi alla persona, tenendo conto di due insiemi di fattori. Il primo concernete, consistenti vincoli alla spesa pubblica, nuovi fabbisogni, welfare inefficiente; il secondo, la società civile, la promozione del benessere delle persone a livello locale e il corrispettivo sviluppo della cooperazione sociale.

Al riguardo si approfondisca in: A. BERNARDONI, L. FAZZI, A. PICCIOTTI, *Welfare innovazione sviluppo locale. La cooperazione sociale in Umbria*, il Mulino, Bologna, 2011, pagg.7-40; M. BALDASCINO, M. MOSCA, *Il ruolo dell'impresa sociale nel processo di trasformazione del Welfare*, Paper presentato al V Colloqui Scientifico Nazionale sull'Impresa sociale, Università Bocconi, 20-21, maggio 2011; G. BARBETTA, V. ZAMARO, (a cura di) *Le istituzioni non profit in Italia. Dimensioni organizzative, economiche e sociali*, il Mulino, Bologna, 2003; L. GUERZONI, *Le politiche di sostegno alla famiglia con figli: il contesto e le proposte*, Fondazione Ermanno Gorrie-

ri, Il Mulino, Bologna, 2007; P. ONOFRI, *La crisi e i suoi cattivi maestri*, Il Mulino n.1, 2009, pp. 60-77; M. ACCORINTI, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma; M. PACI, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008; C. RANCI, *Oltre il Welfare State: terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1999; I. COLOZZI, *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma, 2002; M. FERRERA, *L'analisi delle politiche sociali e il Welfare State*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna 2006; C. GORI, *Quale futuro per il Welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo*, I quaderni Forum Nazionale Terzo Settore, dicembre 2011; F. SABATINI, *Capitale Sociale, imprese sociali, spesa pubblica e benessere sociale in Italia*, *Impresa Sociale*, vol.76, n.2, ISSAN Edizioni, 2007, pp.190-219; G. MAROCCHI, *Integrazione lavorativa, Impresa sociale, sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano, 1999; C. TRIGILIA, *Sviluppo locale, un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006; Cittalia – Fondazione Anci ricerche, *Ripensare allo sviluppo del welfare locale*, 2012; C. GORI, *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore, 2011, pp. 319-367 e 373-397; A. GASPARRE, *Logiche organizzative nel welfare locale. Governance, partecipazione, terzo settore*, Franco Angeli, Milano; E. PAVOLINI, *Le nuove politiche. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna, 2003; C. RANCI, *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in « *Rivista delle politiche sociali* », n.2/2005.

I cambiamenti socio-demografici ed economici in atto, dimostrano che, i rischi sociali connessi alla non autosufficienza si stanno acuendo. I bisogni di cura di lunga durata e di assistenza all'infanzia, coinvolgono un numero crescente di famiglie e di individui. Ciononostante, le politiche di cura non sono state oggetto di riforme incisive, né a livello nazionale, né a quello regionale. In merito si approfondisca con la lettura di: G. COSTA, *Le politiche per la non autosufficienza in Italia: un caso di cambiamento graduale senza riforme*, in «La rivista delle politiche sociali», n.4/2011, pp. 49-80; E. PAVOLINI, C. RANCI, *Le riforme della long-term care in Europa. Ipotesi e strumenti per l'analisi comparata*, in «La rivista delle politiche sociali», n.4/2011, pp. 19-46. E. PAVOLINI, C. RANCI, *Il processo di riforma nelle politiche per la non autosufficienza nei paesi dell'Unione Europea: un tentativo di interpretazione*, in «La rivista delle politiche sociali», n.4/2011, pp. 373-409.

3. L'innovazione sociale nelle politiche di welfare

In sede comunitaria, ha preso recentemente avvio, l'approfondimento per la promozione dell'innovazione sociale.

Il concetto di innovazione è molto discusso, ma generalmente si fa riferimento alla formulazione di Schumpeter che descrive l'innovazione come la creazione e la realizzazione di nuove combinazioni di strategie servizi, mercati, sistemi produttivi e di forniture di beni e servizi. L'innovazione si riferisce ad un diverso modo di raffigurare i problemi e ad un diverso modo di fornire ad essi una risposta. Tale conce-

zione di innovazione applicata al settore dei servizi di welfare è diventata da diversi anni di notevole attualità a causa della crisi del welfare state e della trasformazione della domanda sociale. Al riguardo si legga: K. SMITH, *Measuring innovation*, in D.C. FAGERBERG, R. R. NELSON (a cura di), « The Oxford handbook of innovation», Oxford University Press, Oxford 2005, J. A. SCHUMPETER, *The theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1994; G. BERTIN, L. FAZZI, *La governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma 2010; L. FAZZI, *I percorsi dell'innovazione nelle cooperative sociali*, in L'impresa sociale in Italia, Rapporto Iris Network, altre economia edizioni, 05.2012, pp.153-180; Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010, COM (2010), 2020 def.; EUROPEAN COMMISSION, *Social Economy and social Entrepreneurship*, Social Europe Guide, Volume 4, march 2013; CO-OPERATIVES EUROPE, *Co-operative Social Responsibility*, Rapporto, pp.1-20; R. MURRAY, J. C. GRICE, G. MULGAN, *Il Libro Bianco sull'innovazione sociale*, The Young Foundation e Nesta, London 2011 (Edizione italiana a cura di), A. Giordano e A. Arvidsson- Societing); E. ROGERS, *Diffusion of Innovation*, Free Press, (V Edition), N.Y., 2003; S. OSBORNE, C. CHEW, K. LAUGHLIN, *The innovative capacity of voluntary organizations and the provision of public services: A longitudinal approach*, in « Public Management Review», (Special Issue on Innovation in Public Services), 10, 1, 2008, pp.51-70; L. JAHIER, *Oltre l'economia e la moneta: una nuova dimensione sociale dell'Europa*, in Rivista Impresa Sociale, n.1/2013; CESE, Parere sul

tema Imprenditoria sociale e impresa sociale, INT/589, relatrice Rodert, Bruxells, 2011; C. BORZAGA, *Innovazione sociale e impresa sociale: un legame da sciogliere*, Editoriale in Rivista Impresa Sociale, N.1/2013

Le risorse disponibili per continuare ad erogare i servizi di primo Welfare e le aspettative nutrite nei confronti dei processi di innovazione sociale, si fondano sul convincimento che sia possibile rispondere ad una serie pressante di domande sociali, ridisegnando le politiche pubbliche, con processi di *governance* inclusivi (partnership pubblico/privato sociale/*for profit*) che conducono gradualmente al superamento delle rigidità del sistema di *Welfare* tradizionale.

Sul tema si legga: L. BOCCACCIN, *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009; L. M. SALOMON, H. K. ANHEIER, *In search of the Non profit Sector: The Question of definition*, Baltimore, W.P. John Hopkins Comparatives Non Profit Sector Project, 1994; O. DE LEONARDIS, *Il welfare mix. Privatismo e sfera pubblica*, in Stato mercato, n.46, 1996; Rivista Atlantide, *Welfare, liberi di scegliere. Più società, meno Stato?*, (a cura di), Fondazione Sussidiarietà, n. VI, 2006; M. DEGL'INNOCENTI, *La società volontaria e solidale. Il cantiere del welfare pubblico e privato*, Piero Lacaita Editore, 2012, pp. 361-444; Cresce il Welfare, cresce l'Italia, *Analisi e proposte per il welfare del XXI secolo*, Conferenza Nazionale, Roma, 02.03.2012; FORUM DEL TERZO SETTORE, *Big Society, una storia italiana proiettata al futuro*, in Atti del convegno, Sussidiarietà e nuovo modello sociale, Roma, 03.02.2011.

4. Il ruolo del welfare locale in Italia: verso il modello di secondo welfare

In tale contesto complesso ed articolato, si collocano le sperimentazioni di innovazione sociale riconducibili al fenomeno del cosiddetto «*secondo Welfare*». In Italia infatti, si stanno sviluppando programmi di protezione ed investimenti sociali, a finanziamento non pubblico, che si aggiungono ed intrecciano al “*primo welfare*” di natura pubblica ed obbligatoria, integrandone le carenze in termini di copertura e tipologia di servizi.

Questo c.d. “*secondo welfare*”, caratterizzato da un marcato radicamento territoriale, coinvolge una vasta gamma di attori economici e sociali quali, imprese, sindacati, enti locali ed il Terzo settore, generando un sistema dotato di grandi potenzialità. Al riguardo si consultino i seguenti studi: M. FERRERA, F. MAINO, *Il «secondo welfare» in Italia: sfide e prospettive*, Italianieuropei, n. 3, 2011, pp. 17-22; M. FERRERA, F. MAINO, *Quali prospettive per il secondo Welfare? La crisi del Welfare State tra sfide e nuove soluzioni* (a cura di) M. BRAY, M. GRANAT, in *L'economia sociale: una risposta alla crisi*, Roma, Solaris, 2012, pp. 125-134; L. CANALE, *Unione Europea, Innovazione sociale e secondo welfare*, Centro Einaudi, 2WEL, W.P., n. 1/2013; F. MAINO, G. MALLONE, *Secondo welfare e imprese: nesso e prospettive*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, AA.VV., *Welfare contrattuale e aziendale. Dimensioni e dinamiche in Italia e in Europa*, n.3/2012, pp.195-212; Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto sulla non autosufficienza*, Roma, 2010; M. FERRERA, *The European*

Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects, in, *West European Politics*, vol.31, n.1-2, pp. 81-106; Crescere il Welfare, *Il welfare è un costo? Il contributo delle politiche sociali alla creazione di nuova occupazione in Europa e in Italia*, Rapporto, del 05.07.2013, disponibile al seguente link: <http://www.cresceilwelfare.it/index.htm>; G. ROMA, *Il nostro welfare ha tre velocità* in «Panorama», 10.04.2013; L. ANTONINI, *Il Principio di sussidiarietà orizzontale: A Welfare State a Welfare Society*, « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 2000, 01,99; E. BORGONOVÌ, *Welfare un modello da ripensare*, in *Rivista Atlantide*, n.2/2006, pp.25-31; G. MAGISTRALI, *Le politiche sociali tra welfare e sussidiarietà*, CIVES, Benevento, 26.01.2012, pp. 1-11;

L'impresa cooperativa e in particolare quella sociale, assume un ruolo rilevante in una fase di crisi del sistema di Welfare, in cui si manifesta un'incessante trasformazione della domanda sociale, che presiede nuovi mercati e risponde ai bisogni a cui le imprese con scopi di lucro non sono in grado di garantire risposte adeguate.

II CAPITOLO

Inquadramento storico-giuridico del lavoro in cooperativa e la peculiarità della cooperazione sociale

SOMMARIO: 1. Il modello cooperativo: contesto storico giuridico. – 2. La *funzione sociale* della cooperazione nel contesto costituzionale – 3. La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: i principi cardine della L. n.142/2001– 4. La riforma del diritto societario in riferimento alla Legge n.366/2001 e al D.Lgs. n.6/2003: due scelte divergenti – 5. Le caratteristiche dell'impresa sociale in Italia: fattori di sviluppo, riconoscimento normativo e dimensioni del fenomeno

1. Il modello cooperativo: contesto storico-giuridico

La trattazione di una materia articolata come quella del lavoro nell'impresa cooperativa, concentrata soprattutto sulla figura del socio lavoratore, pone di per sé, in quanto oggetto sia d'interventi normativi di diritto delle "società", sia di diritto del "lavoro", l'esigenza, di volgere lo sguardo ad entrambi gli ambiti, qualsiasi sia, l'indagine che si vada a svolgere.

Nell'affrontare il tema della natura giuridica dei contratti, con i quali si attua la mutualità, interpreti della disciplina rilevano che nelle cooperative di lavoro il problema fondamentale «consiste nell' individuare i margini di compatibilità tra contratto di società e contratto di lavoro che fanno capo contemporaneamente al socio che svolge la sua prestazione lavorativa alle dipendenze della società». Per la citazione si veda: A. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici. Artt. 2511-2548*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998, pag.96.

L'indagine sul modello cooperativo non può che prende avvio dal contesto storico-giuridico in cui si colloca il lavoro in cooperativa. Per una ricostruzione approfondita si legga: M. DEGL'INNOCENTI, *Storia della cooperazione in Italia 1886-1925: La Lega Nazionale delle cooperative*, Editori Riuniti, Roma, 1977; M. FORNASARI, V. ZAMAGNI, *Il movimento cooperativo nella Storia d'Italia. Un profilo storico-economico (1854-1992)*, Vallecchi, Firenze, 1997; V. BUONOCORE, *Il diritto della cooperazione*, il Mulino, Bologna, 1997; S. LAFORGIA, *La cooperazione e il socio-lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009, pp.1-15 e L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp.1-27; A. ACCORNERO, *Il mondo della produzione*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 85 ss.

La storia del movimento cooperativo in Italia affonda le sue radici nella seconda metà dell'Ottocento, non diversamente da quanto è accaduto nel resto d'Europa. Per approfondimenti in merito al contesto europeo si legga M. DEGL'INNOCENTI, *Il movimento cooperativo nella storia d'Europa*, Franco Angeli, Milano, 1988; I. BIANCO, *Il movimento cooperativo italiano. Storia e ruolo dell'economia nazionale*, Baldini & Castoldi, Milano 1975; E. J. E. HOBSBAWN, *Studi di storia del movimento operaio*, Einaudi, Torino, 1972; C. GIDE, *Il corporativismo*, Ed. de "La Rivista della cooperazione", Roma, 1953; A. BASEVI, *Studi cooperativi*, Ed. de "La Rivista della cooperazione", Roma, 1953; Id., *Il movimento cooperativo francese*, Ed. de "La Rivista della cooperazione", Roma, 1952; E. TOPHAM, J. A. HOUH, *Il movimento cooperativo in Gran Bretagna*, Ed. de "La rivista della cooperazione", Roma, 1952; A. TOSO, *Le società cooperative*, Stamperia

Nazionale, Roma 1951; V.G. J. HOLYOAKE, *Storia dei probi pionieri di Rochdale*, (ed. orig. Self-Help by the People: The History of the Rochdale Pioneers, 1884-1892, 1983), Ed. de “ La Rivista della cooperazione”, Roma 1955, pp. 43-50.

La ricostruzione storica, consente di delineare come il movimento cooperativo, nella sua evoluzione ultracentenaria, abbia mantenuto in modo costante la natura “*anfibia*”, essendo la cooperativa, sia una forma di impresa che opera nel mercato, sia parte di un movimento sociale che persegue finalità non riconducibili unicamente all’ economico. Al riguardo: L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 4-10.

L’interesse che il legislatore italiano ha sempre manifestato per il movimento cooperativo è da porre in evidenza. Al riguardo si legga: A. ZANOTTI, *Italia: la forza di una rete intersettoriale*, in *Al di là della crisi: Cooperative, Lavoro, Finanza*; Cecop Publications 2011.

Se il codice del commercio del 1865 ignora le società cooperative, il codice del 1882 dedica ben dieci articoli alla società cooperativa, ritenendola ancora una variante della società anonima, ma con alcune caratteristiche proprie: la variabile del capitale; il voto pro capite (“una testa un voto”); limiti al conferimento di capitale; nominatività delle azioni; agevolazioni fiscali. Per approfondimenti in merito alla previgente normativa codicistica del 1942, si legga: M. FORNASARI, V. ZAMAGNI, *Il movimento cooperativo nella Storia d’Italia. Un profilo storico-economico* (1854-1992), Vallecchi, Firenze 1997, pp.141-143; G. E. COLOMBO, *Osservazioni sulla natura giuridica delle cooperative*, Riv. Dir. Comm.1959, I, pp.149- 160; M.C. TATARANO, *La*

nuova impresa cooperativa, Giuffrè, Milano 2011, pp. 45-52; G. BONFANTE, *La legislazione cooperativistica*, pp.191 e ss.

Per arrivare all'autonomia della società cooperativa dalla società per azioni, occorrerà attendere il Codice civile del 1942, quando l'articolo 2511 definirà la società cooperativa sulle base dello "scopo mutualistico" contrapposto allo "scopo di lucro" proprio delle altre forme societarie. Per una trattazione completa sulla disciplina in materia di cooperazione contenuta sia nel Codice civile del 1942, che nella legislazione speciale, si consulti: A. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici. Artt. 2511-2548*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998; V.G. DE FERRA, *Principi costituzionali in materia di cooperazione e carattere di mutualità*, in *Rivista delle società*, 1964, pag.785; G. OPPO, *L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *RDC*, 1959, I, pp. 369 ss., spec. pag. 402; V. BUONOCORE, *L'impresa cooperativa. Profili funzionali e strutturali*, in Id. (a cura di), *Cooperazione e cooperative*, Liguori, Napoli, 1977, 117; V. F. GALGANO, *Il ruolo dell'impresa cooperativa nel sistema costituzionale*, in *Nuovo Diritto Agrario*, 1977, pag. 409.

2.La «funzione sociale» della cooperazione nel contesto costituzionale

La disamina della disciplina giuridica in materia di cooperazione non può che prendere avvio dal rilievo costituzionale con l'articolo 45 del testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948. Sulla formulazione di

tale articolo si consulti: G. BONFANTE, *La legislazione cooperativistica in Italia dall'Unità ad oggi*, in G. SAPELLI (a cura di), *Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi*, Einaudi, Torino, 1981, pp. 225-228 e L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 27-40; A. RINELLA, *La tutela costituzionale della cooperazione ex art. 45 Costituzione – Riflessi normativi e profili evolutivi negli ordinamenti regionali*, il Consiglio di Stato, 1989, II, pp. 653-657; G. DE FERRA, *Principi costituzionali in materia di cooperazione a carattere di mutualità*, Riv. Soc. 1964, pp. 771 e segg.; S.M. CESQUI, *Gli sviluppi della cooperazione e lo scopo mutualistico*, Jus, 1977, pp.117 e segg; R. ROMBOLI, *Problemi costituzionali della cooperazione*, Riv. Trim, Dir, Pubbl, 1977, pp.105-125; A. NIGRO, Art.45, in A. NIGRO, G. GHEZZI, F.MERUSI, tomo III, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Nicola Zanichelli – Bologna, Soc. ed. del Foro Italiano – Roma, 1980, pp. 40-55; M. GIAMPIERRETTI, Art. 45, in S. BARTOLE – R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, pag. 463; P. LOTITO, D. NARDELLA, Art. 45, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol I, Utet giuridica, Torino, 2006, pag. 921 e segg.; G. MINERVINI, *La cooperazione e lo Stato*, Riv. Dir. Civ, 1969, I, pp. 620 segg.

L'ampia dottrina sviluppata in merito, consente di individuare le ragioni storiche nel collegamento esistente tra le principali forze politiche costituenti e il movimento cooperativo. La Costituzione repubblicana infatti, riconosceva la funzione sociale e non speculativa della

cooperazione, e demandava allo Stato il compito di promuoverne lo sviluppo.

L'art 45 della Costituzione italiana recita testualmente:

"La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità".

Una lettura interessante del dettato costituzionale, è stata avanzata verso la fine degli anni Settanta, quando la cooperazione si propone come "forza anticrisi". In merito a tale interpretazione si legga: S. M. CESQUI, *Gli sviluppi della cooperazione e lo scopo mutualistico*, Jus, 1977, pp.117 e segg.; R. ROMBOLI, *Problemi costituzionali*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1977, pag.105. Tuttavia la specificità prevalente ed ampiamente riconosciuta del modello costituzionale della cooperazione, risiede nella duplice funzione che riveste: economica e sociale. Come osservato in G. BONFANTE, *La nuova società cooperativa*, Zanichelli, Bologna, 2010, pp.18 e segg.

Nel dicembre del 1947, fu approvata la cosiddetta "legge Basevi" (dal nome di Alberto Basevi, figura storica del movimento cooperativo che si adoperò per il riconoscimento giuridico e costituzionale della cooperazione) considerata madre di tutta la legislazione cooperativa, fissava i principi solidaristici e democratici a cui avrebbero dovuto ispirarsi le cooperative, e i parametri che avrebbero permesso di individuare il requisito della mutualità secondo la Costituzione. Sul punto si legga: G. BONFANTE, *La legislazione cooperativistica*, in G. SAPELLI (a cura di), *Il movimento cooperativo in Italia: Storia e problemi*, Ei-

naudi, Torino, 1981, pag. 231; A. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici. Artt. 2511-2548*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998, pp.130-140.

La Legge Basevi, tuttavia, pur dettando una serie di norme per le società cooperative, non affrontava il problema di una definizione nuova ed univoca della società cooperativa sul terreno civilistico. I “requisiti mutualistici” definiti dall'art. 26, infatti, erano prescritti solo “agli effetti tributari”. Questo fu un aspetto a lungo trascurato dal legislatore, ma permise alla cooperazione di godere di uno sviluppo dimensionale e qualitativo. Ampiamente su quest'ultimo punto si legga: L.F. PAOLUCCI, *La mutualità nelle cooperative*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 8-36; F. ALLEVA, *La riforma del diritto cooperativo italiano*, Contr. Impr., 2003, pp. 250-254. A. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici. Artt. 2511-2548*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 30-55.

In breve, negli anni del miracolo italiano, la cooperazione maturò una cultura imprenditoriale e una consapevolezza delle proprie possibilità che la spinsero a confrontarsi proficuamente con il mercato. Negli anni Cinquanta e Sessanta ebbe luogo un processo di radicamento della cooperazione; la formazione di strutture orizzontali e verticali, con scopi di rappresentanza o di ottimizzazione gestionale, indicava la capacità di adeguarsi alle trasformazioni internazionali del mercato.

Negli anni Settanta la crescita economica era lenta e l'andamento discontinuo; l'economia italiana si trovava a vivere la più lunga e

grave crisi del dopoguerra. Al riguardo si legga: B. RIGUZZI; R. PORCARI, *La cooperazione operaia in Italia*, II edizione, La Fiaccolata, Milano, 1946, pp.159 e segg.; mentre per un ampio approfondimento sullo stato della cooperazione in questo periodo si legga: R. ZANGHERI, *Nascita e primi sviluppi*, in R. ZANGHERI, G. GALASSO, V. CASTRONOVO, *Storia del movimento cooperativo in Italia. La Lega nazionale delle cooperative e mutue, 1888-1986*, Torino 1987, pp. 5-216. In quel decennio il sistema delle imprese cooperative, che era riuscito a proporsi come una delle forze del progresso, dimostrava di avere capacità di creare lavoro e nuovi servizi, di difendere produzione e capacità reale d'acquisto dei consumatori, di tutelare la qualità dei consumi e dell'ambiente. In questo contesto, il movimento cooperativo italiano, tentava di porsi come protagonista imprenditoriale in un periodo di particolari difficoltà, e a fronte di questa responsabilità cercava, con grossi investimenti, di dotarsi di capacità manageriali adeguate alle nuove sfide. Si veda: il sito <http://cooperazioneitaliana.cooperazione.net> per la storia della cooperazione; cfr. per l'evoluzione storica anche G. MOLTENI, *Civiltà, Cooperativa. Tratti di storia della Cooperazione Italiana*, 2010, Milano, Coop. Società Edificatrice Niguarda e Raccolto Edizioni; P. CAFARO, *Il lavoro e l'ingegno*, 2012 Edizioni Il Mulino; AA. VV., *Il campo di fragole*, (a cura di) M. CARBOGNIN, Franco Angeli, 2008, pp. 1-40. Il successo sul mercato, in situazioni così delicate, si può comprendere oggi in base alle norme-principio generali che governano il funzionamento di questa forma di società.

Alla luce dei principi generali fin qui esposti, è importante tracciare anche un breve *excursus* dell'evoluzione storica dei più recenti

provvedimenti legislativi. I dubbi e i nodi giuridici non vengono sciolti né dalla “*mini riforma*”, condotta mediante la Legge n.127/1971, né dalla Legge n.59/1992. Quest’ultima fissa però principi importanti prevedendo, la formazione di Fondi di promozione costituiti mediante il versamento del 3% degli utili annui registrati dalle cooperative che siano soci di cooperative anche finanziatori esterni e per la prima volta si fissano i parametri per la certificazione obbligatoria del bilancio di esercizio da parte di una società di revisione. Si consulti al riguardo: G. BONFANTE, *Delle imprese cooperative (art.2511-2545)*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja- Branca, Libro V, Del lavoro*, Zanichelli Editore, Roma 1999; U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, in F. GALGANO (diretto da) pag.170-174; V. BUONOCORE , voce *Cooperazione e imprese*, in App. NDI, Utet, Torino, 1981, vol. II, pag. 810.

3.La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: i principi cardine della Legge n.142/2001

La riforma del settore si realizza solo all’inizio del nuovo secolo con l’approvazione della Legge n. 142/2001 recante la «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore» che rappresenta, il primo intervento legislativo organico e dedicato alla disciplina della figura del socio lavoratore di cooperativa. Al riguardo si legga: L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano, 2012, pp.131-284; M. BOR-

ZAGA, *L'ambito di applicazione della L. n.142/01*, in L. NOGLER, M. TREMOLADA, C. ZOLI (a cura di), *La riforma della posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa*, Nuove Leggi Civ. Comm., 2002, pp. 345-346; L. MONTUSCHI, *Introduzione. Una riforma attesa*, in L. MONTUSCHI, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 1 e segg. M. BIAGI, *La riforma della disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa: una riforma modello?*, in *Marco Biagi un giurista progettuale*, Scritti Scelti, (a cura di) L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, Giuffrè Editori, 2001, pp. 423-437; M. BIAGI, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Collana del diritto del lavoro, Franco Angeli, 1983, pp.75-156; M. ROCCELLA, *Manuale del diritto del lavoro*, IV ed, Giappichelli, Torino, 2010, pag.50 e pp. 62-66;.

Nell'ambito di questo scenario, si poneva la riflessione sulla riforma della disciplina in tema di socio lavoratore di cooperativa operata dalla Commissione di studio presieduta dal Professor Zamagni, le cui proposte sono state recepite in parte nella Legge n. 142/2001.

La «Proposta di riforma della legislazione in materia di cooperativa di lavoro e soci lavoratori» formulata in seno a tale Commissione (che era stata appunto incaricata di predisporre un inquadramento legislativo della figura del socio lavoratore di cooperativa di lavoro) faceva emergere nella disciplina e nell'inquadramento delle prestazioni lavorative rese dal socio lavoratore, alcuni significativi elementi di discontinuità rispetto agli orientamenti legislativi e dottrinali sopraenunciati. Il testo di riforma proposto dalla "Commissione Zamagni" nell'aprile 1998 si fondava su tre punti: configurazione del rapporto di lavoro

nell'ambito di un rapporto di scambio ulteriore rispetto al contratto di società; facoltà di scelta della cooperativa fra le varie tipologie di lavoro (associato, subordinato o altro); controllo esterno della congruità di tali scelte attraverso predeterminate procedure di validazione e certificazione.

Al riguardo si legga: L. IMBERTI, *La disciplina del socio lavoratore tra vera e falsa cooperazione*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT - 61/2007; G. BONFANTE, *La legislazione cooperativa*, Giuffrè, Milano, 1984; M. BIAGI, *La «flessibilità certificata» del socio di cooperativa*, Guida Lav., n.38/1998, pp.14-16.

La legge n. 142/2001 ha operato una significativa revisione della disciplina, con particolare riferimento all'inquadramento normativo del socio lavoratore nonché alla distinzione tra rapporto associativo e rapporto di lavoro. Per approfondimenti si veda: D. GAROFALO, M. MISCIONE, *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, IPSOA, 2002, pp. 20-26. In particolare, tale norma ha stabilito che il socio lavoratore, con la propria adesione associativa, instauri un ulteriore e distinto rapporto di lavoro in forma subordinata, autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresa quella di collaborazione coordinata e continuativa, con cui contribuire al raggiungimento degli scopi sociali. Dal tipo di rapporto in essere conseguono i relativi effetti fiscali e previdenziali, nonché gli altri effetti giuridici previsti dalla stessa legge 142/2001 e dalle altre fonti legislative, purché compatibili con la posizione di socio. Si legga: P. MORO, L. RICIPUTI, *Il socio lavoratore nelle cooperative*, Jandi Sapi Editori, Roma, 2002; A. ANDREONI, *La riforma della disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, Lav. Giur.,

2001, pp. 205 e segg.; AA.VV., *Il socio lavoratore in cooperativa: Legge 142/01* in Legacoop Veneto (a cura di), Venezia, dicembre 2001.

Le disposizioni della legge n. 142/2001 (così come modificata dalla Legge n.30/2003) disciplinano il lavoro dei soci di cooperative che hanno quale scopo mutualistico la prestazione delle attività lavorative da parte del socio lavoratore. In merito si approfondisca in M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 101-104; cfr. C. CARDARELLO, *La Legge Biagi e la nuova disciplina dei rapporti di lavoro: commento al D.lgs. n. 276/2003 ed al D.lgs. n. 251/2004 di attuazione della Legge n. 30/2003*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 460-490. Per approfondimenti sulla disciplina del lavoro in cooperativa alla luce della riforma, si legga: F. AMATO, *La tutela economica prevista per il socio-lavoratore della Legge n.142/2001*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/2002, pag.189, L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè Editore, Milano 2012, pp.84-154; M. BIAGI, M. MOBIGLIA, *La nuova disciplina applicabile al socio lavoratore di cooperativa*, Guida Lav., n.45/2001, pag.12; G. MELIADO', *La nuova legge sulle cooperative di lavoro: una riforma necessaria*, *Riv. It. Dir. Lav*, 2002, I, pag. 348; D. GAROFALO, *I profili generali dell'intervento legislativo del 2001*, M. DE LUCA, *Il socio lavoratore di cooperativa: la nuova normativa (l.3 aprile 2001 n.142)*, *Foro It.*, 2001, V, col. 233.

4. La riforma del diritto societario in riferimento alla Legge n. 366/2001 e al D.Lgs. n. 6/2003: due scelte divergenti

La riforma del diritto societario, mediante il D.lgs. n.6/2003, entrato in vigore il 1° gennaio 2001, determina l'ultimo intervento importante in materia che, riporta la centralità del Codice civile dopo sessanta anni di leggi speciali.

In merito si legga A. BASSI, *Principi generali della riforma delle società cooperative*, Giuffrè, Milano, 2004, pag.15.; R. COSTI, *Il governo delle società cooperative: alcune annotazioni esegetiche*, *Giur. Comm.*, 2003, I, pag. 250; P. TULLINI, *Mutualità e lavoro nelle recenti riforme della società cooperativa*, In *Diritto delle Relazioni industriali*, n.3/2005; AA.VV., *La riforma del lavoro nelle società cooperative*, Ipsoa, Milano, 2004; G. PISANO, *La riforma delle società cooperative*, AGCI, Roma, 2004; M. SANDULLI, P. VALENSISE (a cura di), *Le cooperative dopo la riforma del diritto societario*, Giappichelli, Torino, 2004; AA.VV.; Egea, Milano, 2004; L. F. PAOLUCCI, *La mutualità dopo la riforma*, in *Società*, 2003, pp. 273 e segg.; M. FRASCARELLI, *Le nuove società cooperative*, Edizioni FAG, Milano, 2003;

La norma registra una consistente inversione di tendenza rispetto alla concezione rigidamente dualista della cooperazione, come prevista nella Legge Delega n. 366/2001, che riservava il riconoscimento costituzionale alla sola cooperazione a mutualità prevalente, mentre alle cooperative "diverse" rispetto a tale modello, si sarebbero dovute applicare le norme previste per le società per azioni. Di tale sostanziale mutamento di attuazione letterale della legge delega si legga: *Relazione allo schema di decreto legislativo recante: « Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della L. 3 ottobre 2001, n. 366»*, pubblicata in *Giur. Comm.*, Supple-

mento al n.4/2003, pp. 65 e segg. e, per quanto riguarda le norme in materia di società cooperative pp. 103-115; V. G. MARASA', *Problemi della legislazione cooperativa e soluzioni della riforma*, in RDC, 2003, I, 639, Id., *I problemi attuali della legislazione cooperativa nelle prospettive di riforma*, ivi, 2002. II, pag. 281; V. BUONOCORE, *La società cooperativa riformata: i profili della mutualità*, ivi, 2003, I, 507;

La riforma rappresenta un compromesso, bilanciando i principi mutualistici di solidarietà e democraticità con le esigenze di competitività delle cooperative ed abbandona il carattere frammentario della legislazione successiva all'emanazione del Codice Civile del 1942. Per approfondimenti si veda: V. BUONOCORE, *Commento breve al decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 6, recante la «Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative»*, Giur. Comm. Supplemento al n. 4/2003; G. BONFANTE, *La nuova disciplina delle cooperative*, Riv. Coop., n.3/2002, pp.19 e segg; C. BORZAGA, A. FICI, *La riforma delle società cooperativa. Vincoli e opportunità nel nuovo diritto societario*, Edizioni 31, Trento, 2004, pp.13-192.

5. Le caratteristiche dell'impresa sociale in Italia: fattori di sviluppo, riconoscimento normativo e dimensioni del fenomeno

Pur rientrando nella categoria delle cooperative di produzione e lavoro, è fondamentale ai fini del raggiungimento degli obiettivi della ricerca, focalizzare l'indagine sul settore delle cooperative sociali.

La definizione di cooperativa sociale è contenuta nella Legge n. 381 dell'8 novembre del 1991, che disciplina il settore. Per una ricostruzione delle fasi e dei fattori di sviluppo della cooperazione sociale nel nostro Paese, anche in funzione del sistema di Welfare, si legga: L. BALBO, *Le politiche sociali, i diritti di cittadinanza: riflessioni su un percorso e una mappa*, Democrazia e Diritto, 1998, n.2/3; F. MARZOCCHI, *Storia tascabile della cooperazione sociale in Italia*, I quaderni dell'economia civile, Edizioni Aiccon. F. CIMA, *L'impresa sociale in Italia: una quantificazione del fenomeno*, Centro studi Cgm (a cura di), Beni comuni, Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2005, pp. 345-372; C. BORZAGA, *I contenuti del Rapporto: una geografia dell'impresa sociale*, in *L'impresa sociale in Italia*, Rapporto Iris Network, Edizioni Altraeconomia 2012, pp.15-23; M. ANDREAUS, *Cooperativa sociale come impresa sociale? Le condizioni di imprenditorialità del terzo settore*; Centro studi Cgm (a cura di), 2005, pp.253-285; A. ANDREAUS, *Alcune riflessioni sulla natura imprenditoriale della cooperazione sociale*, Centro studi Cgm (a cura di) 2002, pp.205-240. CONFCOOPERATIVE FEDERSOLIDARIETÀ, *Consorzi di imprese per la costruzione di capitale sociale*, Dossier e materiale interno della Federazione.

In virtù del riconoscimento normativo, le cooperative sociali sono definite come imprese che nascono con lo scopo di “perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini”. Per approfondimenti si legga: G. GUERINI, *Relazione del Presidente in occasione del Ventennale della*

Legge 381/1991, Federsolidarietà – Confcooperative, Roma, 2011; S. LEPRI, L. MARTINELLI, *Le cooperative sociali*, Edizioni Il Sole 24Ore, 2001; G. BONFANTE, *La nuova società cooperativa*, Zanichelli, 2010, P. VENTURI, F. ZANDONAI, *L'impresa sociale in Italia: pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, Rapporto Iris Network, edizioni altreconomia, 2012; A. RONCA, *Il rinnovo del Ccnl Cooperative sociali 2010-2012*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, n.1/2012; CONFCOOPERATIVE-FEDERSOLIDARIETA', *Presentazione del nuovo contratto collettivo nazionale delle cooperative sociali*, Dossier, Roma, 2012.

Le cooperative sociali rappresentano un'innovazione rispetto alle forme cooperative tradizionali in quanto la legge riconosce ad esse la *mission* di mutualità allargata. Portatrici di interessi multipli, assumono la connotazione di imprese “di comunità”, poiché la varietà dei portatori di interesse appartengono all'ambito territoriale, in cui la comunità è radicata. In merito al valore innovativo si legga: Comitato economico sociale europeo, *Iniziativa per l'imprenditoria sociale – Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione*, Parere, G. GUERINI, COM (2011) 682 def., (2012/C229/08); L. FAZZI, *L'innovazione nelle cooperative sociali in Italia*, Eurisce 2011 e G. BERTIN, L. FAZZI, *La Governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci Editore, Roma, 2010; AA. VV., *Il campo di fragole*, (a cura di) M. CARBOGNIN, Franco Angeli, 2008, pag. 29-46; G. DEGLI ANTONI, F. SABATINI, *Cooperative sociali, motivazioni intrinseche e creazioni di network*, Saggio, in *Rivista Impresa Sociale*, n.1/2013

Le società cooperative sociali, nascono con lo scopo di soddisfare bisogni che non coincidono esclusivamente con quelli dei soci ma anche con quelli della più vasta comunità locale ovvero bisogni collettivi. Al riguardo si legga: P. MORO, L.GALLO, A. COPPETTI, *Cooperative sociali e contratti pubblici socialmente responsabili*, Maggioli Editore, 2011, M. LAMBERTI, *Il lavoro nel terzo settore*, Giappichelli, Torino 2005, pag.124 e segg.;

Per una trattazione completa del settore delle cooperative sociali è imprescindibile il riferimento al modello organizzativo dell'impresa sociale. Tale modello si configura come uno degli strumenti più interessanti per la realizzazione dei processi di sviluppo del capitale sociale delle comunità locali senza il quale, ogni sforzo di riforma del welfare rischia in una riduzione delle politiche sociali a mere forme di assistenza residuali. In tale contesto le cooperative sociali svolgono un'azione incisiva rappresentando un modello credibile e sostenibile. Al riguardo si legga: G. GUERINI, *Costruire un ecosistema per la promozione delle imprese sociali*, Working Paper, ADAPT, n.26/2013; AA.VV., *Cooperare. Proposte per uno sviluppo umano integrale*, (a cura di), P. VENTURI, S. RAGO, Edizioni Aiccon, 2012. Per una ricostruzione del ruolo dell'impresa sociale per le politiche europee di crescita e di sviluppo economico- sociale si consulti la seguente documentazione: Commissione Europea, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, Com (2010) 2020 def.; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Iniziativa per l'imprenditoria sociale – Costruire un ecosistema per promuovere le*

imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione, 21 ottobre 2011, COM(2011) 682 def.; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, COM (2013) 83 final; B. ROELANTS, *Cooperatives and social enterprises*, Cecop Publications, 2009; Comitato economico sociale europeo, *L'economia sociale nell'Unione Europea*, Rapporto 2012; E. DURANTE, *Il settore della cooperazione sociale tra normativa nazionale e comunitaria*, in *Diritto delle Relazioni industriali* n.4/2009.

Le cooperative sociali si distinguono in due tipologie principali:

Cooperative sociali di tipo A, per la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi.

Cooperative sociali di tipo B, per lo svolgimento di attività produttive finalizzate all'inserimento nel mondo del lavoro dei cosiddetti soggetti svantaggiati fisici e psichici, ragazze madri, ex detenuti, ex tossicodipendenti, all'integrazione sociale dei cittadini". Questo scopo è perseguito attraverso la gestione di servizi sociosanitario educativi e lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

In merito alla seconda tipologia si legga: F. PERRINI, G. ZANONI, *L'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali*, Franco Angeli, 2005; S. DEPEDRI, *I benefici della cooperazione sociale di inserimento lavorativo: metodi e indicatori di valutazione*, in *L'impresa sociale in Italia* (a cura di) P. VENTURI, F. ZANDONAI, Edizioni altra-

economia, 2012, pp. 197-211; FEDERSOLIDARIETÀ, *Libro Bianco. La Cooperazione sociale per l'inserimento lavorativo*, Novembre 2011; G. DONDI, *Sul lavoro nelle cooperative sociali e prestazioni di lavoro*, Riv. Giur. Lav. 1999, I.

Per una ricostruzione del percorso che ha portato alla 381/1991 e le diverse posizioni assunte dopo la sua emanazione, si legga: G. MAROCCHI, *Sviluppo e integrazione delle cooperative sociali*, in Centro Studi CGM, 1997b; L. F. PAOLUCCI, *Disciplina delle cooperative sociali*, Giuffrè, Milano, 1974.

Oltre che, dalla disciplina nazionale, le cooperative sociali, sono regolamentate dalla legislazione regionale, ai sensi dell'articolo 9 della L.381/1991, dalla quale non si può prescindere per avere un quadro completo, della disciplina organizzativa di matrice pubblicistica, nonché dalla disciplina fiscale. Per una consultazione completa di tutta normativa regionale si veda: E. EMMOLO, V. PELLIROSSI, *Appendice normativa* (a cura di), in AA.VV., *Cooperative sociali e contratti pubblici socialmente responsabili*, Maggioli Editore, 2011 e il sito Centro italiano di documentazione sulla cooperazione e l'economia sociale al seguente link:
<http://www.cooperazione.net/pagina.asp?pid=75&uid=11;>

Le cooperative sociali sono organizzazioni economiche di piccolo-medie dimensioni integrate nel tessuto sociale in cui si sviluppano ed agiscono a stretto contatto con gli enti pubblici, nonché con la comunità in cui sono inserite, offrendo servizi socio-sanitari ed educativi ed opportunità di integrazione lavorativa. In merito si legga: AA.VV., *L'affidamento di servizi alle imprese sociali*, Il Sole 24 Ore, Milano,

2003; C. BORZAGA, A. IANES, *Il sistema di imprese della cooperazione sociale. Origini e sviluppo dei consorzi di cooperative sociali*, in W.P., Eurisce, n.014/11; G. GUERINI *Il valore sociale del modello cooperativo*, in Bollettino ADAPT Speciale n. 23/2012 (a cura di), E. MASSAGLI, V. SORCI; C. BORZAGA, F. PAINI, *Buon lavoro. Le cooperative sociali in Italia: storie, valori ed esperienze di imprese a misura di persona*, edizioni Altraeconomia, Milano, 2011.

Per una lettura delle dimensioni e della distribuzione delle cooperative sociali sul territorio nazionale si consultino le seguenti pubblicazioni: CONFCOOPERATIVE-FEDERSOLIDARIETÀ, *Italia 2020: previsioni demografiche per i sistemi territoriali*, 2011; V. D. SEBASTIANO, *Le coop sociali*, Maggioli, Editore 2010; CONFCOOPERATIVE-FEDERSOLIDARIETÀ, *L'Atlante della Cooperazione Sociale*, 2011; ISNET, *VII° Rapporto sull'impresa sociale*, Roma 11.07.2013; M. ANDREAUS, C. CARINI, M. CARPITA, E. COSTA, *La cooperazione sociale in Italia: un'overview*, W.P. 027/12, Eurisce; F. ZANDONAI, *La cooperazione sociale in Italia: tendenze evolutive e scenari di sviluppo*, Centro studi Cgm (a cura di), Beni comuni, Rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 1-30; ISTAT, *Le cooperative sociali in Italia. Anno 2003*, Informazioni n. 30, Roma, 2006; ISTAT, *Le cooperative sociali. Anno 2005*, Informazioni n. 4, Roma, 2008; ISTAT, *La rilevazione sulle istituzioni non profit un settore, in crescita*, in IX Censimento su Industria, servizi, Istituzioni pubbliche e non profit, Roma, 11.07. 2013

Infine, la ricostruzione del dibattito europeo sul ruolo che le organizzazioni cooperative svolgono ai fini della realizzazione degli o-

biettivi comunitari, in materia di occupazione e integrazione sociale, consente di porre in evidenza il ruolo strategico occupato dalla legislazione europea della Società cooperativa europea (SCE). Per un approfondimento del quadro europeo si legga: *Regolamento (CE) n.1435, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto delle Società cooperative europee (SCE)*, in GUUE, 18.08.2003; la *Direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, che completa lo Statuto della Società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, in GUUE, 18.08.2003; relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame della direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, COM(2010) 481 def.; comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 23 febbraio 2004, *sulla promozione delle società cooperative in Europa*, COM(2004) 18 def. . A commento del regolamento e della direttiva europea, si legga: R. DABORMIDA, *La cooperativa europea finalmente in porto*, pubblicato sulla Rivista della Cooperazione, n. 3/2003; Atti del seminario “*L’Italia e la Società Cooperativa Europea: realtà ed aspettative*” Dipartimento Democrazia Economica della UIL, Bologna, 26 novembre 2004; V. CONTARINO, *Le nuove sfide della cooperazione*, Società, 2010, pag.1213-1215; L. F. PAOLUCCI, *L’influenza del diritto europeo sulle cooperative*, Contr. Impr. Europa, 2009, pag. 378-384; P. IAMICELI, *L’impresa sociale in Europa: alcuni spunti di comparazione*, Centro studi Cgm (a cura di).

Beni comuni, IV rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, pagg.425-452; C. COMINATO, *Società cooperativa europea e diritti di partecipazione*, Guida Lav., n.12/2004, pagg.10-18.

III CAPITOLO

Le cooperative sociali e il territorio: individuazione di modelli trasferibili e replicabili

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra le cooperative sociali e il territorio. – 2. La rilevazione ed analisi delle buone pratiche riscontrate in alcune regioni italiane: trasferibilità e replicabilità del modello individuato.

1. Il rapporto tra le cooperative sociali e il territorio

L'elaborato, tenendo conto del quadro conoscitivo ed aggiornato relativo alle imprese cooperative nel settore dei servizi di cura e assistenza all'infanzia ed alle persone non autosufficienti, effettua un'analisi, che individua le principali caratteristiche delle cooperative sociali, osservando il tipo di bene e servizio prodotto, la distribuzione e collocazione territoriale, il contributo in termini occupazionali e la produzione di ricchezza economica.

Per un approfondimento del quadro conoscitivo si legga: E. COSTA, C. CARINI, *La consistenza della cooperazione sociale, in L'impresa sociale in Italia*, Rapporto Iris Network, 2012, altra economia edizioni, pp. 137-152; UNIONCAMERE, *Progetto Excelsior: Imprese cooperative*, 2009; UNIONCAMERE, *Secondo rapporto sulle imprese cooperative*, 2004; CONFCOOPERATIVE – FEDERSOLIDARIETA', *Gli Atlanti regionali sul Welfare e la cooperazione sociale*, 28.06.2013.

I dati, relativi alle cooperative sociali associate a Federsolidarietà-Confcooperative, sono consultabili, per ogni regione italiana, al seguente

link:

<http://www.federsolidarieta.confcooperative.it/txtlstvw.aspx?LstID=3cb3afa8-5cc3-4b8f-a927-44f3e39e68b5>

2. La rilevazione ed analisi delle buone pratiche riscontrate in alcune Regioni italiane: trasferibilità e replicabilità del modello individuato.

L'indagine sul campo consente di analizzare i punti di forza o le eventuali criticità delle diverse realtà locali, nonché la capillare distribuzione delle realtà cooperative dislocate su tutto il territorio nazionale.

La rilevazione e la successiva analisi delle c.d. *best practices* consente, mediante la metodologia dell'analisi a campione, di effettuare un'analisi dei modelli "virtuosi", auspicabilmente trasferibili e replicabili in altre realtà territoriali che lamentano carenza di servizi.

Le esperienze che meritano di essere studiate nel quadro di un sistema integrato di politiche nazionali e locali, consente di indagare il potenziamento dei servizi di cura ed assistenza alla persona, per la creazione di reti integrate rispondenti ai fabbisogni locali.

Di seguito, si riportano, le cooperative intervistate ed aderenti a Confcoopertive - Federsolidarietà:

1. Consorzio Elios Etneo - Cooperative Solidali Etnee

Regione: Sicilia

Provincia: Catania

Lo scopo del Consorzio è l'affermazione e la valorizzazione di tutta la struttura imprenditoriale al servizio della comunità locale. A tal fine svolge un ruolo di agente di sviluppo imprenditoriale, catalizzando le risorse umane ed economiche, realizzando azioni di raccordo tra le istituzioni e il territorio, creando forme stabili di collegamento fra le cooperative di uno stesso comprensorio, giungendo progressivamente a forme di aggregazione stabile con l'obiettivo di realizzare un intervento integrato volto a generare un cambiamento culturale e sociale. Il Consorzio Elios Etneo opera senza fine di lucro e con efficaci strumenti imprenditoriali per l'interesse generale della comunità, potenziando la capacità di rispondere ai bisogni del territorio e dando impulso a processi di inclusione sociale, attraverso la creazione di capitale sociale e una distribuzione più equa delle opportunità.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.eliosetneo.com>

2. Consorzio la Città Essenziale

Regione: Basilicata

Provincia: Matera

Il Consorzio La Città Essenziale, è una struttura imprenditoriale di secondo livello della cooperazione sociale che opera direttamente delle cooperative socie nella provincia di Matera. Promuove lo sviluppo della cooperazione attraverso il legame organico con la comunità, favorisce l'integrazione e l'inclusione sociale e sostiene la politica della sussidiarietà a tutti i livelli. La Città Essenziale fa proprio un "agire imprenditoriale etico" che trova riscontro nei seguenti principi ispiratori: il legame organico con la comunità locale, volta a valorizzare in chiave solidaristica le potenzialità di cui ogni territorio dispone; la gestione democratica e partecipata volta ad accrescere il senso di responsabilità e l'effettiva partecipazione dei soci alla vita della cooperativa; una dimensione compatibile necessaria per una corretta sostenibilità dell'impresa sociale. La Città Essenziale, con le sue 27 cooperative socie di cui 2 associazioni, è socio del Consorzio CGM gruppo cooperativo. Il Gruppo CGM con le sue oltre 10.000 unità operative di servizi presenti in tutte le regioni, 70 province, 5.000 comuni, rappresenta la più articolata rete organizzata in forma non profit presente in Italia di servizi alla persona offerti direttamente ai cittadini. La Mission del Consorzio si sintetizza in: favorire e sostenere lo sviluppo della cooperazione sociale

sul territorio della provincia di Matera; Favorire l'integrazione e l'inclusione sociale, promuovendo le potenzialità sociali della comunità locale; Sostenere la politica della sussidiarietà a tutti i livelli e la cittadinanza attiva.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

www.lacittaessenziale.it

3.Consorzio Co.Re

Regione: Campania

Provincia: Napoli

Il Consorzio Co.Re – Cooperazione Reciprocità nasce nel 2001 dall'incontro di un gruppo di cooperative sociali di tipo A e di tipo B, operanti a Napoli e in Provincia. Tutte le cooperative fondatrici del Consorzio nascono all'interno di esperienze consolidate di volontariato, laico e cattolico, sul territorio napoletano. Ad esse, nel tempo, si sono associate altre organizzazioni, che ne condividono i principi ispiratori e i valori di legalità, attenzione ai bisogni delle persone, di solidarietà, di cooperazione.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.consorziocore.org/>

4.Cooperativa Irs l'Aurora

Regione: Marche

Provincia: Ancona

La Cooperativa Irs l'Aurora persegue l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, sviluppando lo spirito mutualistico e solidaristico a favore di soggetti affetti da dipendenze patologiche, portatori di handicap, o disagio sociale che necessitano di azione educativa, sostegno psico-socio-pedagogico. Fin dalla fondazione (Pesaro 1981) la cooperativa cerca di essere un servizio d'avanguardia nel settore delle dipendenze patologiche e in generale in quelle di recupero sociale. Le aree di intervento riguardano: dipendenze patologiche da sostanza, dipendenze comportamentali; prevenzione e promozione del benessere; marginalità carceraria; agricoltura sociale.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.irsaurore.it/>

5. Consorzio Sociale Agorà

Regione: Liguria

Provincia: Genova

Il Consorzio Agorà è un'impresa sociale composta da cooperative, che si occupano di attività diversificate nel panorama dei cosiddetti "servizi alla persona". Costituitosi nel 1995, Agorà ha sede nel centro di Genova ed opera su un territorio prevalentemente regionale con cooperative di tipo A e B. Dà occupazione ad oltre 600 addetti con l'obiettivo primario di promuovere percorsi di solidarietà, accoglienza

ed integrazione all'interno delle comunità locali, ma anche di servizi per le aziende.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.consorzioagora.it/>

6.Cooperativa Ricercazione

Regione: Emilia Romagna

Provincia: Ravenna

E' una cooperativa sociale impegnata dal 1987 nel campo della ricerca e dell'intervento sociale. E' in grado di realizzare, per conto di soggetti pubblici e privati, analisi complesse di *trend* sociali (sia in ambito settoriale che territoriale) e di proporre azioni in grado di facilitare processi di cambiamento volti al miglioramento della qualità della vita.

La ricerca rappresenta il *core business* della cooperativa, attività che viene svolta secondo la metodologia della ricerca-intervento: partendo dal bisogno si progettano delle azioni di ricerca che abbiano il pregio di rilevare le condizioni e far emergere ipotesi di lavoro da poter attuare. Le attività della società per aree tematiche sono le seguenti:1) Ricerca e analisi organizzativa; 2) Formazione; 3) Interventi per organizzazioni 4) Convegni, Seminari, Incontri pubblici; 5) Comunicazione. Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento: <http://www.ricercazione.com/>

7. Consorzio Sol.co

Provincia: Ravenna

Regione: Emilia Romagna

Il Consorzio di cooperative sociali Sol.Co. è stato costituito nel 1994 quale ambito di integrazione, promozione, interazione, garanzia della qualità del lavoro sociale, nonché di confronto culturale e valoriale e di piena espressione del valore sociale dell'azione cooperativa. Nel corso dell'ultimo triennio si sono progressivamente evidenziati grandi mutamenti strutturali ed organizzativi all'interno del Consorzio e si è determinata la necessità di elaborare percorsi di condivisione di scelte e progettualità nuove, rinnovando le scelte di etica imprenditoriale operate, per garantire uno sviluppo armonioso di tutta la rete consortile e produrre politiche innovative ed efficaci in campo sociale, sanitario ed educativo. Il richiamo ai valori, che hanno ispirato la nascita di Sol.co., rimane un tema di grande attualità, questi valori, facendo memoria e trasmettendoli a tutti coloro, singoli, gruppi, cooperative, che si avvicinano e desiderano avviarsi allo stesso cammino.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.solcoct.coop/>

8. Consorzio Prisma

Regione: Veneto

Provincia: Vicenza

Consorzio Prisma, come le sue cooperative associate, è fatto di persone che ogni giorno lavorano insieme per raggiungere e soddisfare dei bisogni comuni. La condivisione di obiettivi comuni è fondamentale ma ancora di più i valori che guidano ogni azione quotidiana. Per questo l'aspetto economico è importante nell'organizzazione e nell'operatività del Consorzio ma è secondario rispetto la sua dimensione sociale e culturale.

Ogni settore in cui opera Consorzio Prisma, e ogni suo servizio offerto ad associate e utenti, sono il frutto del lavoro di professionisti che operano secondo determinati principi e valori.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.prismavicenza.it/>

9.Cooperativa La Rete

Regione: Lombardia

Provincia: Brescia

La cooperativa sociale e Onlus «La Rete» - nata nel 1991 e oggi presente nell'area di Brescia e della Valle Trompia - orienta tutte le proprie attività alla convivenza senza esclusioni, al contrasto delle situazioni di disagio, alla promozione dei diritti, alla crescita di una comunità sempre più accogliente e responsabile, imperniata su principi di equità, solidarietà e rispetto della legalità. Opera con le amministrazioni locali, l'azienda ospedaliera, per l'erogazione di servizi nell'ambito del

disagio adulto, dell'assistenza all'abitare, della salute mentale. Oltre alle collaborazioni con gli enti pubblici, sviluppa attività autonome non profit connotate dai principi ispiratori della cooperazione - mutualità, solidarietà, democraticità, spirito comunitario, legame con il territorio - e dalla sua vocazione all'inclusione. E' presente nel mercato privato - nella garanzia dell'assenza di interessi speculativi propria della sua natura di Onlus - per offrire qualità elevata a costi accessibili nell'ambito di servizi di cura e prevenzione di forme di disagio che incidono sulla qualità della vita e sul benessere delle persone, dei bambini, dei giovani e degli anziani con l'offerta di prestazioni sanitarie (odontoiatria), di consulenza e assistenza psicologica, di servizi alla persona. Ha avviato inoltre attività nell'ambito della ristorazione e dell'accoglienza abitativa e turistica, ispirate ai principi dell'equità e della sostenibilità dei consumi, per ampliare le opportunità lavorative di persone svantaggiate.

Dal 2011 ha costituito un gruppo redazionale per realizzare un periodico di informazione sociale, *Il Nodo* al quale affianca iniziative culturali e attività di comunicazione, pubblicazioni, corsi e mostre di fotografia.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.cooperativarete.it/>

10.Cooperativa il Pugno Aperto

Regione: Lombardia

Provincia: Bergamo

Il Pugno Aperto è una cooperativa sociale che, nelle comunità locali in cui opera, (ambito di Bergamo e di Dalmine) si occupa di progetti di politiche sociali rivolte a minori e famiglie, sia che si trovino in condizioni di “normalità” o in condizione di fragilità e di disagio, di temi dell’integrazione degli stranieri e dell’inclusione di adulti in difficoltà, in situazione di disagio psichico o di grave marginalità. Il nostro legame con le comunità è da sempre orientato da: attenzione alla coerenza tra mezzi e fini; la professionalità e la competenza in una logica solidale; i processi democratici e partecipativi, la corresponsabilità; la necessaria collaborazione con l’ente locale; il benessere e la correttezza tra soci, volontari e lavoratori.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.coopilpugnoaperto.it/>

11.Consorzio Kairos

Regione: Piemonte

Provincia: Torino

E’ un consorzio, costituito in forma di società cooperativa sociale, che opera sul territorio del comune di Torino e dei comuni della provincia.

I nostri soci sono in prevalenza cooperative sociali che realizzano servizi socio assistenziali, sanitari, educativi - cooperative sociali di tipo A, ex L. 381/91 - oppure attività produttive attraverso le quali offrono opportunità lavorative a persone in difficoltà - cooperative sociali

di tipo B, ex L. 381/91 o di inserimento lavorativo. Imprese senza finalità di profitto privato (non profit), le cooperative socie operano per promuovere percorsi di inclusione sociale offrendo servizi e condizioni favorevoli all'inserimento lavorativo, nel pieno rispetto della dignità delle persone, della loro storia, del loro lavoro. L'integrazione consortile permette ai soci di attivare sinergie che potenziano le progettualità e ampliano le possibilità di azione dei singoli.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.consorziokairos.org/>

12. Consorzio CIS

Regione: Piemonte

Provincia: Cuneo

Il consorzio Compagnia di Iniziative Sociali è nato nell'aprile del 1996 a seguito della decisione di un gruppo di cooperative sociali del territorio di Alba e Bra di avviare un'esperienza di integrazione imprenditoriale. Tale esperienza ha le sue radici in una comune analisi della situazione attuale ed è il frutto della condivisa consapevolezza che oggi lavorare e intervenire nel sociale, puntare all'inserimento delle persone più in difficoltà, contrastare l'emarginazione, richiede sempre più competenze e capacità di intervento, concertazione e visione globale, nonché precise garanzie sul lato progettuale e organizzativo. In questa direzione la risposta consortile appare lo strumento più idoneo per sviluppare al meglio le potenzialità delle singole cooperative associate, che realizzano più compiutamente il loro essere "imprese so-

ciali" e coniugano le loro caratteristiche più proprie - quali una gestione democratica e partecipata, la trasparenza gestionale, la piccola dimensione, la specializzazione per area di intervento, il forte legame con il territorio - con i vantaggi di una aggregazione imprenditoriale più ampia, in grado di produrre innovazione e azioni efficaci, crescere sul lato della solidità economica ed organizzativa, confrontarsi e reggere maggiormente la competitività del mercato.

Per maggiori riferimenti si consulti il sito di riferimento:

<http://www.cisconsorzio.it/index.php>